2002

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

DÉCEMBRE

Questions d'une importance particulière — 2002

Avant-propos et Points saillants

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de décembre 2002 de la vérificatrice générale du Canada comporte 11 chapitres, ainsi que les Questions d'une importance particulière — 2002, un Avant-propos, les Points saillants et des Annexes. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également disponible sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2002
N° de catalogue FA1-2002/2-0F
ISBN 0-662-88016-1

Vérificatrice générale du Canada
Auditor General of Canada

À l'honorable Président de la Chambre des communes,

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint mon rapport annuel de 2002 à la Chambre des communes, lequel doit être déposé à la Chambre en conformité avec les dispositions du paragraphe 7(3) de la *Loi sur le vérificateur général*.

La vérificatrice générale du Canada,

Sheila Fraser

Sheila Fraser, FCA

OTTAWA, le 3 décembre 2002

103-02328/

Avant-propos

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Décembre 2002

Avant-propos

Je suis heureuse de présenter mon rapport annuel de 2002. Il comprend « Questions d'une importance particulière — 2002 » ainsi que les 11 chapitres suivants :

Chapitre 1 Repenser les rapports soumis par les Premières nations aux organismes fédéraux

Chapitre 2 Pêches et Océans Canada — Contribuer à la sécurité et à l'efficience de la navigation maritime

Chapitre 3 La *Loi sur les mesures spéciales d'importation* : une protection contre les importations sous-évaluées ou subventionnées

Chapitre 4 Agence des douanes et du revenu du Canada — L'imposition des opérations internationales des résidents du Canada

Chapitre 5 La gestion et le contrôle financiers au gouvernement fédéral

Chapitre 6 Statistique Canada — La gestion de la qualité des statistiques sur la santé

Chapitre 7 Agence spatiale canadienne — La mise en œuvre du Programme spatial canadien

Chapitre 8 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — L'acquisition de locaux à bureaux

Chapitre 9 La modernisation de la reddition de comptes dans le secteur public

Chapitre 10 Ministère de la Justice — Les coûts liés à la mise en œuvre du Programme canadien des armes à feu

Chapitre 11 Autres observations de vérification

Les points saillants des chapitres sont reproduits à la fin de ce document.

Questions d'une importance particulière — 2002

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Une tradition fondée sur des principes solides 3

Remplir le mandat du Bureau du vérificateur général 3

Maintenir l'indépendance du Bureau 7

Le Parlement ne peut exercer une surveillance adéquate si on ne lui fournit pas une information valable 8

Le Programme canadien des armes à feu — Quels sont les coûts véritables? 8

Les indicateurs sur les soins de santé — Un pas dans la bonne direction, mais il faut beaucoup plus d'information sur les soins de santé 8

Le Parlement doit disposer d'une meilleure information sur le rendement des fondations et des mécanismes de régie déléguée 10

Les initiatives de changement du gouvernement — Écart entre l'engagement et les réalisations 11

Un leadership ferme est une condition essentielle du changement 11

Une surveillance active est absolument nécessaire 12

Il y a un risque que les initiatives de changement s'enlisent 13

Conclusion 15

Questions d'une importance particulière — 2002

Points saillants

1. L'année 2002 est la première année complète où j'aurai exercé les fonctions de vérificatrice générale du Canada. Elle marque aussi le 25e anniversaire des modifications apportées à la *Loi sur le vérificateur général* afin d'élargir le mandat du vérificateur général pour inclure la vérification de l'optimisation des ressources.

2. Tous les ans, dans ce chapitre, je souligne des questions importantes en me fondant sur nos travaux de l'année écoulée. Cette année, deux questions ont retenu mon attention : le besoin de fournir une information valable au Parlement et les initiatives de changement du gouvernement.

3. **Le besoin de communiquer une information valable au Parlement.** Pour tenir le gouvernement responsable et prendre des décisions éclairées en matière de politique, le Parlement doit avoir une information fiable et valable sur les coûts et le rendement des programmes. Dans cette section, je cite trois exemples où l'information ne répond tout simplement pas aux besoins du Parlement : le Programme canadien des armes à feu, les soins de santé, et les fondations et autres mécanismes de régie déléguée.

4. **Initiatives de changement du gouvernement.** Le gouvernement a entrepris de nombreuses et importantes initiatives de changement qui poursuivent toutes le même objectif : améliorer sa gestion. Mentionnons à titre d'exemples, la modernisation de la fonction de contrôleur, la réforme de la gestion des ressources humaines et le gouvernement en direct. Ces initiatives ont des buts louables et des échéanciers ambitieux, mais elles progressent trop lentement, d'où le risque d'enlisement. J'insiste pour dire qu'un leadership ferme et une surveillance active sont essentiels pour assurer le succès de la mise en œuvre des initiatives visant à améliorer la gestion du gouvernement.

5. Au début de ce chapitre, je discute du mandat et de l'indépendance de mon bureau, de même que de notre but qui consiste à aider le gouvernement à améliorer la gestion de ses programmes et sa reddition de comptes au Parlement. J'ai défini cinq secteurs particuliers où je veux que le Bureau produise des résultats positifs au cours de mon mandat comme vérificatrice générale.

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

Micromedia
ProQuest

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

Sheila Fraser, FCA
Vérificatrice générale du Canada

Introduction

6. L'année 2002 est la première année complète où j'aurai exercé les fonctions de vérificatrice générale du Canada. Elle marque aussi le 25e anniversaire des modifications apportées à la *Loi sur le vérificateur général*, qui avaient ajouté la vérification de l'optimisation des ressources au mandat du vérificateur général. Depuis 1977, ce mandat est en effet plus vaste, car il permet de vérifier si les politiques du gouvernement sont mises en œuvre de façon économique et efficiente et si celui-ci dispose de moyens adéquats pour vérifier leur efficacité. En d'autres mots, le vérificateur général cherche à savoir si les contribuables canadiens en ont pour leur argent. C'est là toute une responsabilité et je suis fière de constater à quel point mon bureau s'en acquitte de façon professionnelle.

7. En 2003, le Bureau célébrera les 125 ans de la nomination du premier vérificateur général indépendant du Canada. À cette époque, le vérificateur général devait vérifier toutes les dépenses et certifier l'exactitude des comptes du gouvernement. Les rapports annuels à la Chambre des communes énuméraient les moindres activités du gouvernement. De nos jours, compte tenu de la taille du gouvernement, il est impossible de se pencher sur chaque opération. Cependant, un fait demeure : autant aujourd'hui qu'il y a 125 ans, le Parlement est en droit d'exiger d'être bien informé par le gouvernement et de pouvoir compter sur le vérificateur général pour lui donner l'assurance que cette information est fiable.

8. Cela m'amène à parler de ce dont il sera question dans ce chapitre :

- Une tradition fondée sur des principes solides : remplir le mandat du Bureau et maintenir son indépendance;
- Le Parlement ne peut exercer une surveillance adéquate si on ne lui fournit pas une information valable;
- Les initiatives de changement du gouvernement — écart entre l'engagement et les réalisations.

Une tradition fondée sur des principes solides

Remplir le mandat du Bureau du vérificateur général

9. Depuis ma nomination comme vérificatrice générale, j'ai pu constater à plusieurs reprises que le rôle du Bureau n'est pas toujours bien compris. J'aimerais saisir l'occasion que m'offre cette tribune pour parler un peu de ce que nous faisons.

10. On parle souvent de mon rôle de « chien de garde » mais, en bout de ligne, c'est le Parlement qui surveille l'administration fédérale. En ma qualité de vérificatrice générale, mon travail consiste à signaler au Parlement des problèmes de gestion importants au gouvernement, en lui communiquant de l'information actuelle, pertinente et fondée sur nos travaux de vérification.

11. Nous n'examinons pas le bien-fondé des politiques du gouvernement. Nous faisons plutôt des observations sur la façon dont ses politiques sont appliquées et, le cas échéant, nous formulons des recommandations en vue d'améliorer leur application. Tous nos travaux visent ultimement à aider le gouvernement à améliorer la gestion de ses programmes et la communication de ses résultats au Parlement et au public. Nos travaux prennent différentes formes, mais n'ont toujours qu'un seul objectif : servir le Parlement et, par le fait même, les Canadiens.

Ce que nous faisons

En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, le vérificateur général s'occupe de trois questions principales :

- **Vérification de la conformité aux autorisations.** Le gouvernement ne peut percevoir des fonds publics et les dépenser sans l'approbation du Parlement. Nos vérifications signalent au Parlement les cas où le gouvernement ne s'est pas conformé, à tous les égards importants, aux lois et aux règlements.
- **Vérification d'attestation.** Chaque année, je formule une opinion sur les états financiers du gouvernement. Mon opinion indique si les états financiers donnent une image fidèle de la situation financière du gouvernement et des résultats de ses activités.
- **Vérification de l'optimisation des ressources.** Nous vérifions si les programmes ont été exécutés par les ministères et les organismes fédéraux de façon économique et efficiente, tout en considérant leurs effets sur l'environnement. Nous cherchons aussi à savoir si le gouvernement a de bonnes méthodes pour mesurer l'efficacité de ses programmes. En d'autres mots, il s'agit de répondre à la question suivante : est-ce que les contribuables en ont pour leur argent?

Je pose des questions semblables au sujet des sociétés d'État et d'autres organisations dont je suis la vérificatrice.

12. On me demande souvent comment sont choisis les sujets qui font l'objet d'une vérification de l'optimisation des ressources. Comme nos ressources nous permettent d'effectuer entre 25 et 30 vérifications de l'optimisation des ressources par année, il faut faire des choix difficiles. Nous utilisons un processus — la planification en une seule étape — qui est une stratégie de planification des vérifications à long terme fondée sur les risques. Nous examinons les principaux risques recensés par une organisation et nous décidons du type de travaux de vérification le plus approprié. Nous prenons aussi en compte le niveau d'intérêt des parlementaires et du public pour un programme ou un sujet donné. Il faut aussi que le sujet choisi relève de notre mandat. Par exemple, nous n'avons pas le mandat de vérifier certaines entités créées par le gouvernement, par exemple le Fonds canadien des bourses d'étude du millénaire, ou certaines sociétés d'État comme la Société canadienne des postes.

13. Le choix des sujets à vérifier est également fonction de mes priorités. Tout comme l'ont fait mes prédécesseurs, je me suis demandé lors de ma nomination comme vérificatrice générale quels étaient les secteurs où je voulais que mon bureau produise des résultats positifs d'ici la fin de mon mandat. J'ai déterminé cinq secteurs prioritaires : deux secteurs qui sont ce

que l'on pourrait appeler des classiques pour les vérificateurs généraux, et trois secteurs qui sont axés sur les personnes et qui ont de l'importance pour tous les Canadiens, y compris ma famille et moi-même.

14. Ces cinq secteurs sont :

- la reddition de comptes au Parlement;
- une fonction publique efficace;
- le bien-être des Canadiens : santé, sûreté, sécurité et environnement;
- l'héritage et le patrimoine laissés à nos enfants;
- les questions autochtones.

Nous avons réalisé des vérifications dans tous ces secteurs, mais nous nous concentrons maintenant sur l'adoption d'une approche plus ciblée, intégrée et concertée dans chaque cas.

Mes priorités

- **La reddition de comptes au Parlement.** Cela signifie aider et appuyer le Parlement dans ses travaux liés à l'autorisation et à la surveillance des dépenses et des activités du gouvernement. À cette fin, nous examinerons les nouveaux mécanismes de gouvernance et poursuivrons nos travaux dans les secteurs de la communication d'information financière et non financière sur le rendement, de la reddition de comptes et de la conformité aux autorisations. De même, nous travaillerons plus étroitement avec les comités parlementaires en leur fournissant l'information et l'assurance dont ils ont besoin pour faire leur travail.
- **Une fonction publique efficace.** Cela comprend l'évaluation de la capacité du gouvernement d'élaborer des politiques, d'exécuter des programmes et de soutenir l'exécution des programmes. Nos travaux seront axés sur des domaines tels que la gestion des ressources humaines, la gestion financière, les technologies de l'information et la gestion des connaissances. Nous ferons le suivi des initiatives du gouvernement dans ces secteurs et dans d'autres secteurs, en mettant l'accent sur les progrès accomplis et les résultats obtenus, et nous ferons rapport à ce sujet.
- **La santé, la sûreté, la sécurité et l'environnement des Canadiens.** Ces questions concernent le bien-être des Canadiens. Nos travaux seront centrés sur les citoyens et les moyens que prend le gouvernement pour répondre à leurs besoins courants. Nous examinerons les programmes individuels dans chacun de ces secteurs et nous évaluerons leur coordination et leur gestion dans l'ensemble du gouvernement.
- **L'héritage et le patrimoine laissés à nos enfants.** Dans ce secteur, nos travaux porteront sur les biens culturels, historiques et matériels du Canada, son environnement et sa santé financière. Premièrement, nous devons recenser les actifs et décrire la situation dont nous avons hérité des générations précédentes. Nous évaluerons ensuite les programmes qui ont pour objet de conserver ces actifs et de les mettre en valeur pour les générations futures.
- **Les questions autochtones.** Nous examinerons ici des questions qui comptent aujourd'hui parmi les plus grands défis du Canada. Nos travaux porteront sur les programmes du gouvernement qui influent sur les conditions sociales, économiques et environnementales des Autochtones et de leurs collectivités. Dans le but d'améliorer l'efficience et l'efficacité de la prestation des programmes fédéraux, nous accorderons une attention spéciale aux structures redditionnelles, aux partenariats et aux mécanismes de règlement des différends.

11. Nous n'examinons pas le bien-fondé des politiques du gouvernement. Nous faisons plutôt des observations sur la façon dont ses politiques sont appliquées et, le cas échéant, nous formulons des recommandations en vue d'améliorer leur application. Tous nos travaux visent ultimement à aider le gouvernement à améliorer la gestion de ses programmes et la communication de ses résultats au Parlement et au public. Nos travaux prennent différentes formes, mais n'ont toujours qu'un seul objectif : servir le Parlement et, par le fait même, les Canadiens.

Ce que nous faisons

En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, le vérificateur général s'occupe de trois questions principales :

- **Vérification de la conformité aux autorisations.** Le gouvernement ne peut percevoir des fonds publics et les dépenser sans l'approbation du Parlement. Nos vérifications signalent au Parlement les cas où le gouvernement ne s'est pas conformé, à tous les égards importants, aux lois et aux règlements.
- **Vérification d'attestation.** Chaque année, je formule une opinion sur les états financiers du gouvernement. Mon opinion indique si les états financiers donnent une image fidèle de la situation financière du gouvernement et des résultats de ses activités.
- **Vérification de l'optimisation des ressources.** Nous vérifions si les programmes ont été exécutés par les ministères et les organismes fédéraux de façon économique et efficiente, tout en considérant leurs effets sur l'environnement. Nous cherchons aussi à savoir si le gouvernement a de bonnes méthodes pour mesurer l'efficacité de ses programmes. En d'autres mots, il s'agit de répondre à la question suivante : est-ce que les contribuables en ont pour leur argent?

Je pose des questions semblables au sujet des sociétés d'État et d'autres organisations dont je suis la vérificatrice.

12. On me demande souvent comment sont choisis les sujets qui font l'objet d'une vérification de l'optimisation des ressources. Comme nos ressources nous permettent d'effectuer entre 25 et 30 vérifications de l'optimisation des ressources par année, il faut faire des choix difficiles. Nous utilisons un processus — la planification en une seule étape — qui est une stratégie de planification des vérifications à long terme fondée sur les risques. Nous examinons les principaux risques recensés par une organisation et nous décidons du type de travaux de vérification le plus approprié. Nous prenons aussi en compte le niveau d'intérêt des parlementaires et du public pour un programme ou un sujet donné. Il faut aussi que le sujet choisi relève de notre mandat. Par exemple, nous n'avons pas le mandat de vérifier certaines entités créées par le gouvernement, par exemple le Fonds canadien des bourses d'étude du millénaire, ou certaines sociétés d'État comme la Société canadienne des postes.

13. Le choix des sujets à vérifier est également fonction de mes priorités. Tout comme l'ont fait mes prédécesseurs, je me suis demandé lors de ma nomination comme vérificatrice générale quels étaient les secteurs où je voulais que mon bureau produise des résultats positifs d'ici la fin de mon mandat. J'ai déterminé cinq secteurs prioritaires : deux secteurs qui sont ce

que l'on pourrait appeler des classiques pour les vérificateurs généraux, et trois secteurs qui sont axés sur les personnes et qui ont de l'importance pour tous les Canadiens, y compris ma famille et moi-même.

14. Ces cinq secteurs sont :

- la reddition de comptes au Parlement;
- une fonction publique efficace;
- le bien-être des Canadiens : santé, sûreté, sécurité et environnement;
- l'héritage et le patrimoine laissés à nos enfants;
- les questions autochtones.

Nous avons réalisé des vérifications dans tous ces secteurs, mais nous nous concentrons maintenant sur l'adoption d'une approche plus ciblée, intégrée et concertée dans chaque cas.

Mes priorités

- **La reddition de comptes au Parlement.** Cela signifie aider et appuyer le Parlement dans ses travaux liés à l'autorisation et à la surveillance des dépenses et des activités du gouvernement. À cette fin, nous examinerons les nouveaux mécanismes de gouvernance et poursuivrons nos travaux dans les secteurs de la communication d'information financière et non financière sur le rendement, de la reddition de comptes et de la conformité aux autorisations. De même, nous travaillerons plus étroitement avec les comités parlementaires en leur fournissant l'information et l'assurance dont ils ont besoin pour faire leur travail.
- **Une fonction publique efficace.** Cela comprend l'évaluation de la capacité du gouvernement d'élaborer des politiques, d'exécuter des programmes et de soutenir l'exécution des programmes. Nos travaux seront axés sur des domaines tels que la gestion des ressources humaines, la gestion financière, les technologies de l'information et la gestion des connaissances. Nous ferons le suivi des initiatives du gouvernement dans ces secteurs et dans d'autres secteurs, en mettant l'accent sur les progrès accomplis et les résultats obtenus, et nous ferons rapport à ce sujet.
- **La santé, la sûreté, la sécurité et l'environnement des Canadiens.** Ces questions concernent le bien-être des Canadiens. Nos travaux seront centrés sur les citoyens et les moyens que prend le gouvernement pour répondre à leurs besoins courants. Nous examinerons les programmes individuels dans chacun de ces secteurs et nous évaluerons leur coordination et leur gestion dans l'ensemble du gouvernement.
- **L'héritage et le patrimoine laissés à nos enfants.** Dans ce secteur, nos travaux porteront sur les biens culturels, historiques et matériels du Canada, son environnement et sa santé financière. Premièrement, nous devons recenser les actifs et décrire la situation dont nous avons hérité des générations précédentes. Nous évaluerons ensuite les programmes qui ont pour objet de conserver ces actifs et de les mettre en valeur pour les générations futures.
- **Les questions autochtones.** Nous examinerons ici des questions qui comptent aujourd'hui parmi les plus grands défis du Canada. Nos travaux porteront sur les programmes du gouvernement qui influent sur les conditions sociales, économiques et environnementales des Autochtones et de leurs collectivités. Dans le but d'améliorer l'efficience et l'efficacité de la prestation des programmes fédéraux, nous accorderons une attention spéciale aux structures redditionnelles, aux partenariats et aux mécanismes de règlement des différends.

15. **Jouer un rôle au chapitre de la confiance accordée par le public à nos institutions démocratiques.** Nous ne devons jamais oublier que les Canadiens ont confiance dans nos institutions démocratiques, en grande partie parce qu'ils croient que les fonds publics sont dépensés judicieusement et efficacement.

16. Après le dépôt de nos rapports, on me demande parfois si les Canadiens devraient avoir encore confiance dans nos institutions gouvernementales, compte tenu du gaspillage et des pratiques non efficientes que nous signalons. Mais la vérification va plus loin que dévoiler des failles. Nos vérifications de l'optimisation des ressources ont comme objectif d'aider le gouvernement à trouver des façons d'améliorer l'économie, l'efficience et l'efficacité de ses activités ainsi que son rendement environnemental. Le fait d'indiquer qu'il y a place à amélioration ne signifie pas toujours que le gouvernement ne travaille pas bien, mais simplement qu'il peut faire mieux.

17. Lorsqu'un programme ne produit pas de résultats satisfaisants, le défi pour les vérificateurs consiste à ne pas seulement signaler le mauvais rendement, mais à proposer des mesures concrètes pour l'améliorer et, en bout de ligne, à faire adopter de meilleures pratiques de gestion par le gouvernement. Lorsque les ministères réagissent à nos rapports en mettant en œuvre nos recommandations, et lorsque les comités parlementaires étudient nos rapports et formulent leurs propres recommandations, la gestion du gouvernement s'améliore vraiment.

18. En fait, presque tout me porte à croire que les fonctionnaires et les parlementaires prennent à cœur la bonne gestion des deniers publics et la satisfaction des besoins des Canadiens. C'est pour cette raison que lorsque j'accorde des entrevues ou que je prononce des discours, j'essaie de parler de l'importance du Parlement et du dévouement des parlementaires et des fonctionnaires, du travail très exigeant qu'ils accomplissent, souvent au prix de sacrifices personnels.

19. Je crois que l'un des aspects les plus stimulants de mon travail est de pouvoir signaler des exemples de bonnes pratiques et de progrès véritables au chapitre des programmes gouvernementaux. Ces améliorations sont non seulement importantes en elles-mêmes mais elles constituent des modèles à imiter.

20. Il importe aussi de réaliser que le fait de publier des rapports de vérification contribue à la transparence des activités du gouvernement. Un député a dit récemment « si le Bureau du vérificateur général ne nous servait pas constamment un plat de négativisme, la confiance du public en prendrait un sérieux coup. L'une des qualités de la démocratie ouverte est que ce type de négativisme puisse avoir cours ». Vu sous cet angle, cela veut dire que c'est sain et positif d'entendre ce qui ne va pas.

21. Il ne fait aucun doute que le gouvernement fédéral est plus transparent qu'une société privée et qu'il doit rendre davantage de comptes. Et cela doit aussi être le cas pour la vérification du gouvernement. Ainsi, je peux inclure dans mes observations sur les états financiers du gouvernement des résultats

détaillés de ma vérification et des suggestions d'amélioration de l'information financière communiquée. De plus, tous mes rapports de vérification peuvent faire l'objet d'un débat à la Chambre des communes, au Sénat ou en comité parlementaire.

22. Les Canadiens devraient-ils avoir confiance dans les institutions gouvernementales, malgré le gaspillage et les pratiques inefficientes mis en lumière dans les rapports du vérificateur général? Oui, et je crois que nos institutions sont solides, malgré ces failles. À mon avis, l'existence d'un bureau de vérification indépendant, qui fait rapport au Parlement, évalue le rendement du gouvernement de manière objective, suggère des améliorations et mesure les progrès accomplis quant à leur application, devrait jouer un rôle au chapitre de la confiance accordée par le public à nos institutions.

Maintenir l'indépendance du Bureau

23. Pour bien faire notre travail, nous devons être crédibles et pour être crédibles, nous devons être indépendants. Récemment, les scandales financiers touchant des sociétés privées ont soulevé plusieurs questions quant au rôle et à l'indépendance des vérificateurs. En tant que vérificatrice de l'administration fédérale, je crois que les mécanismes en place pour assurer l'indépendance du Bureau sont, dans l'ensemble, assez solides.

- Le vérificateur général est nommé pour une période de dix ans, non renouvelable. Je présente mes conclusions directement au Parlement au moment qui me convient.
- Je rends des comptes au Parlement et non au gouvernement en place. Cela veut dire que même si mes rapports embarrassent le gouvernement, on ne peut me congédier pour cette raison.
- Je peux demander au gouvernement toutes les informations nécessaires à l'accomplissement de mon mandat.
- Pour nous financer, nous ne comptons pas sur la facturation de nos services de vérification des ministères et des organismes puisque nous recevons des crédits parlementaires.

24. Mais en même temps, tout comme mon prédécesseur, Denis Desautels, je crois qu'il faut jouer un rôle actif dans la protection de l'indépendance du Bureau. Actuellement, à l'instar de presque tous les ministères et organismes fédéraux, le Bureau négocie son budget avec les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor. Cela n'a pas encore posé de problème, mais comme c'est une question de principe, cette situation devrait être corrigée de sorte qu'une influence indue, réelle ou perçue, ne puisse être exercée.

25. L'an passé, le Secrétariat et le Bureau ont convenu de discuter d'un processus plus formel pour établir le financement des besoins du Bureau pour les années à venir. À mon avis, il faut un équilibre entre le maintien de l'indépendance du vérificateur général et l'examen justifié de nos dépenses. Les discussions suivent leur cours.

Le Parlement ne peut exercer une surveillance adéquate si on ne lui fournit pas une information valable

26. Il est rare que l'intervention gouvernementale, ou la forme d'intervention, dans un domaine d'intérêt public fasse l'unanimité. De plus, la plupart des questions qui font l'objet d'une telle intervention sont complexes. Les solutions pour remédier aux problèmes requièrent souvent une action concertée de la part de plusieurs ministères et de plusieurs ordres de gouvernement.

27. Une bonne partie des travaux des parlementaires consiste en l'étude de questions liées à des politiques publiques. Les députés peuvent débattre de la création d'un programme ou de la présentation d'un projet de loi ayant pour objet de répondre à un besoin déterminé par le gouvernement. Ils peuvent également, par exemple, examiner si le financement d'un programme est suffisant ou débattre de la nécessité de modifier une loi.

28. Pour prendre de bonnes décisions, il faut une bonne information. Il ne suffit pas pour atteindre un consensus lors des débats parlementaires d'avoir une information complète sur les défis et enjeux liés aux questions. Il n'est pas toujours possible de connaître toutes les facettes d'une situation avant d'agir.

29. Les parlementaires et les fonctionnaires peuvent être appelés à prendre des décisions concernant des deniers publics considérables sans disposer de l'information nécessaire. Les parlementaires ont aussi besoin d'une information valable pour tenir le gouvernement responsable de la politique publique fédérale. Cette information n'est cependant pas toujours fournie.

Le Programme canadien des armes à feu — Quels sont les coûts véritables?

30. Dans le chapitre 10 du présent rapport, je fais des commentaires sur le peu d'information fournie au Parlement sur le coût croissant du Programme canadien des armes à feu. Je trouve inquiétant que le coût estimatif de la mise en œuvre du Programme, qui était initialement de 119 millions de dollars (2,2 millions de dollars après déduction des recettes prévues), atteindra plus de un milliard de dollars d'ici 2004-2005, et que le Parlement en ait été si peu informé. Le Parlement a non seulement reçu une information insuffisante sur la hausse du coût dans les documents budgétaires, mais les dépenses supplémentaires ont été approuvées en grande partie par l'intermédiaire d'un budget supplémentaire des dépenses plutôt que, comme à l'habitude, par l'intermédiaire d'un budget principal des dépenses. Le Parlement ne pouvait pas examiner soigneusement le coût du Programme, car il ne disposait pas de suffisamment d'information.

Les indicateurs sur les soins de santé — Un pas dans la bonne direction, mais il faut beaucoup plus d'information sur les soins de santé

31. L'information communiquée sur les soins de santé est elle aussi insuffisante. Comme je l'ai indiqué dans le chapitre 3 du rapport de suivi *Le Point* publié en octobre, le gouvernement fédéral contribue aux dépenses en soins de santé des provinces et des territoires par la voie du Transfert

canadien en matière de santé et de programmes sociaux. Il s'agit d'un financement global que les provinces et les territoires peuvent affecter, selon *leurs priorités, aux soins de santé, à l'enseignement* postsecondaire et à l'aide sociale.

32. Même si le montant total du financement global est connu, le montant affecté aux soins de santé ne l'est pas. Les provinces et les territoires ne disent pas au gouvernement quelle est la part de la contribution fédérale qui est consacrée aux soins de santé. Le gouvernement fédéral ne précise pas non plus le montant qu'il prévoit accorder. Ainsi, personne ne connaît l'étendue de la contribution du gouvernement fédéral aux soins de santé. Cela a pour conséquence de limiter le débat sur l'avenir de notre système de soins de santé.

33. La *Loi canadienne sur la santé* exige que les provinces et les territoires respectent certaines conditions pour être admissibles au Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux. Elle stipule que Santé Canada doit surveiller dans quelle mesure les provinces et les territoires respectent les conditions d'octroi et de versement énoncées dans la *Loi* et faire rapport au Parlement à ce sujet tous les ans.

34. J'ai constaté dans le chapitre que le Ministère n'informe pas encore le Parlement du degré de conformité à la *Loi* de chaque province et de chaque territoire, en partie à cause d'un manque d'information. Les rapports annuels de Santé Canada sur l'application de la *Loi canadienne sur la santé* s'attachent plutôt à décrire en général le régime d'assurance-santé de chaque province et de chaque territoire.

35. Cela fait maintenant plus de 15 ans que mon bureau signale les faiblesses de l'information présentée au Parlement dans ces rapports sur l'application de la *Loi*. Ces rapports ne permettent pas aux parlementaires de déterminer si les milliards de dollars transférés aux provinces pour les soins de santé ont été dépensés en respectant les conditions d'octroi et de versement prévues dans la *Loi canadienne sur la santé*.

36. J'ai indiqué précédemment que l'un des aspects les plus stimulants de mon travail est de pouvoir signaler des exemples de bonnes pratiques. Comme nous l'indiquons dans le chapitre 6 du présent Rapport portant sur les statistiques sur la santé, les premiers ministres du Canada ont demandé à leur ministre de la santé de publier régulièrement un rapport sur le rendement de leurs programmes et services de santé, en se servant d'indicateurs communs. Cet automne, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont publié pour la première fois leur rapport sur les indicateurs de santé.

37. De plus, les premiers ministres ont accepté de faire valider par un tiers l'information sur les soins de santé contenue dans les rapports. Chaque vérificateur législatif du Canada a été mandaté par son gouvernement — dans mon cas, le gouvernement fédéral — pour vérifier l'exactitude des données. Comme je suis aussi la vérificatrice législative des trois territoires, mon bureau a aussi vérifié leurs indicateurs de santé. À mon

avis, le fait de joindre à l'information une opinion attestant de sa validité rend les rapports plus crédibles.

38. Il s'agit d'un moyen innovateur de fournir l'information aux Canadiens. Les premiers ministres savaient que la publication de tels indicateurs mènerait à des comparaisons entre les diverses administrations. Ils étaient aussi conscients de l'importance de rendre compte aux Canadiens de la façon dont les programmes et les services de santé sont gérés, et ils ont agi en conséquence.

39. Ces rapports, validés par les vérificateurs législatifs, constituent une source prometteuse d'information qui permettra aux parlementaires et aux Canadiens de juger de l'efficacité de notre système de soins de santé.

Le Parlement doit disposer d'une meilleure information sur le rendement des fondations et des mécanismes de régie déléguée

40. Le gouvernement fédéral a versé des milliards de dollars de l'argent des contribuables à des fondations et à d'autres mécanismes de régie déléguée établis à des fins d'intérêt public. Dans le chapitre 1 de notre rapport d'avril, « Soustraire des fonds publics au contrôle du Parlement », j'ai critiqué l'information fournie au Parlement sur ces mécanismes.

41. Au cours de nos travaux de vérification, nous avons constaté que le Parlement avait reçu de l'information utile sur la plupart des nouveaux mécanismes, mais que l'information sur leur rendement devait encore être considérablement améliorée. Ainsi, certains rapports annuels ne contenaient pas de description crédible des réalisations. De plus, nous avons mentionné dans le chapitre que le Parlement ne recevait pas de rapports de vérification indépendante et de large portée portant sur d'autres aspects que les états financiers. Grâce à de tels rapports, il pourrait examiner la conformité des mécanismes aux autorisations et la valeur obtenue par les contribuables en contrepartie de l'argent dépensé. Nous avons également souligné le fait que la vérificatrice générale devrait être désignée à titre de vérificateur externe des fondations, à quelques exceptions près.

42. Une vérification externe adéquate et des rapports crédibles sur les résultats sont les conditions essentielles de la reddition de comptes au Parlement. Je crois que ces conditions ne sont pas remplies et que cette lacune mine les principes de saine gouvernance et de reddition de comptes au Parlement. Le manque d'information valable limite la capacité du Parlement de scruter l'utilisation des fonds publics substantiels utilisés. Je suis également préoccupée par la surveillance ministérielle, dont l'efficacité est réduite en raison des moyens limités mis à la disposition des ministres pour leur permettre d'intervenir dans les cas où un mécanisme n'atteint pas son objectif d'intérêt public ou lorsque la situation a beaucoup évolué depuis la création du mécanisme.

Les initiatives de changement du gouvernement — Écart entre l'engagement et les réalisations

43. Le gouvernement fédéral a pris des mesures pour renforcer la gestion, par exemple : modernisation de la fonction de contrôleur, réforme de la gestion des ressources humaines et gouvernement en direct. Ces initiatives sont guidées par la vision énoncée dans le document intitulé *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada* publié par la présidente du Conseil du Trésor en mars 2000.

44. Dans ce document, le gouvernement a pris quatre engagements :

- Le gouvernement doit mettre les citoyens au cœur de ses préoccupations.
- Les gestionnaires de la fonction publique doivent obéir à un ensemble de valeurs claires.
- La gestion doit être axée sur l'obtention de résultats et sur la communication des résultats dans des formes simples et compréhensibles.
- Le gouvernement doit veiller à faire des dépenses judicieuses.

45. Ces objectifs sont louables et le gouvernement s'est fixé un échéancier ambitieux pour les réaliser. Considérant la taille du gouvernement, toute initiative de changement, si désirable soit-elle, n'est pas facile à mener à bon port.

46. Pour assurer le succès de ces initiatives à long terme, la haute direction et les organismes centraux doivent s'engager fermement à effectuer le changement et celui-ci doit se traduire par des gestes concrets. En effet, il est vital de fournir des directives claires. Il ne faut pas seulement dire où l'on doit aller; on doit aussi expliquer comment s'y rendre. Il faut demander aux responsables de la mise en œuvre des initiatives de rendre compte de l'atteinte des jalons clés aux dates spécifiées. Sans ces éléments essentiels, le succès de ces importantes initiatives est compromis.

Un leadership ferme est une condition essentielle du changement

47. En qualité de conseil de gestion du gouvernement, le Conseil du Trésor et son Secrétariat ont été clairement désignés pour diriger ces initiatives de changement. Comme l'indique *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, le conseil de gestion doit « faire office d'agent de changement et travailler de concert avec les ministères pour élaborer un service intégré, accessible et axé sur les citoyens à l'échelle du gouvernement du Canada. »

48. On n'exerce pas toujours un leadership ferme. Dans notre chapitre d'avril sur les stratégies de mise en œuvre de la fonction de contrôleur moderne, nous avons observé que le Secrétariat du Conseil du Trésor n'avait pas énoncé assez clairement les résultats souhaités pour pouvoir tenir les ministères et les organismes responsables de leur obtention. Il n'avait pas non plus fixé de dates cibles pour ces résultats. Je crois que le Secrétariat du

Conseil du Trésor doit exercer un leadership plus ferme en établissant des résultats et des plans de mise en œuvre plus précis.

49. On trouve un autre exemple d'un manque de leadership dans le domaine de la gestion et du contrôle financiers. Comme nous le constatons dans le chapitre 5 du présent Rapport, depuis plus de 40 ans, la réforme de la gestion financière et la gestion financière efficace sont à l'ordre du jour du gouvernement du Canada. Malgré des progrès récents, il reste encore beaucoup à faire. Les cadres hiérarchiques ne disposent pas encore, entre autres choses, d'une information satisfaisante sur les actifs, les passifs et les coûts des programmes qu'ils gèrent. Le gouvernement n'a toujours pas pleinement mis en œuvre la méthode de la comptabilité d'exercice et il doit encore déterminer ce qu'il doit faire en ce qui concerne l'établissement des budgets selon cette méthode.

50. Cette situation n'est pas acceptable pour une organisation qui dépense près de 180 milliards de dollars par année. Il est temps que le gouvernement fasse preuve de sérieux et qu'il se mette à la tâche. Il doit assurer un leadership dynamique, mettre un terme aux études éternelles, prendre des décisions, élaborer des plans d'action assortis de dates cibles audacieuses et enfin, surveiller de près la mise en œuvre de ces plans. Si dans son ensemble, le gouvernement ne s'engage pas, on accomplira peu. Et si l'engagement ne vient pas d'en haut, il ne s'étendra jamais à tout l'appareil gouvernemental.

51. Le fait que la fonction de contrôleur moderne soit l'une des quatre priorités établies par le greffier du Conseil privé et qu'il l'ait intégrée dans l'entente de rendement des sous-ministres m'encourage. Il est primordial que la haute direction manifeste un appui et un engagement ferme pour assurer le succès de l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur.

52. Mais il faut faire plus. On dit souvent que les réformes de gestion ne peuvent se faire sans un changement de culture dans l'organisation. Les gestionnaires ne changeront leurs pratiques et comportements que s'ils comprennent pourquoi il en va de leur intérêt de le faire. Or, nous faisons remarquer dans notre chapitre d'avril, « Les stratégies de mise en œuvre de la fonction de contrôleur moderne », que de nombreux fonctionnaires ne comprennent pas parfaitement l'initiative. Il faut les informer davantage et se pencher encore sur les incitatifs au changement : y a-t-il de véritables incitatifs au changement? Les incitatifs sont-ils clairs et significatifs? Énonce-t-on clairement les conséquences si les objectifs ne sont pas atteints?

Une surveillance active est absolument nécessaire

53. Il faut assurer une direction et surveiller les progrès. Diverses politiques indiquent qu'il incombe au Secrétariat du Conseil du Trésor d'exercer une surveillance active. Le Secrétariat doit veiller à ce que les ministères et les organismes restent dans la bonne voie et respectent le calendrier de mise en œuvre des initiatives et des politiques de portée gouvernementale. Il doit surveiller et coordonner les mesures prises par les ministères et en faciliter la mise en oeuvre. Pour ce faire, il doit avoir l'information pertinente en main.

54. Nos vérifications ont révélé que le Secrétariat devra redoubler ses efforts s'il veut exercer une surveillance vraiment efficace. Il devra non seulement demander aux ministères de lui fournir des plans d'action — avec des objectifs clairs et des échéanciers précis — et des rapports sur les résultats, mais aussi examiner attentivement la pertinence de ces plans et évaluer la capacité des ministères de livrer la marchandise. Sinon, il ne pourra avoir une vue d'ensemble de ce qui reste à accomplir, ni intervenir rapidement lorsque des problèmes surviendront ou lorsque les initiatives s'enliseront. Dans certains cas, un sérieux coup de barre sera nécessaire. Dans d'autres, des interventions plus spécifiques seront requises.

Il y a un risque que les initiatives de changement s'enlisent

55. Si les deux conditions mentionnées précédemment — un leadership ferme et une surveillance active — ne sont pas réunies, les initiatives pourraient stagner. Des exemples tirés de vérifications récentes me permettent d'illustrer ces propos.

56. **Sécurité des technologies de l'information.** Nous indiquons dans le chapitre 3 de mon rapport d'avril consacré à cette question que le gouvernement reconnaît le besoin de protéger ses systèmes et ses réseaux. Cela revêt encore plus d'importance dans le cadre de l'initiative du gouvernement visant à offrir aux Canadiens un accès en ligne à ses services.

57. L'entrée en vigueur, au début de l'année, d'une version révisée de la Politique du gouvernement sur la sécurité constitue, certes, un pas dans la bonne direction. Toutefois, comme nous l'avons constaté au cours de la vérification, le Secrétariat du Conseil du Trésor n'a pas mis à jour les normes qui appuient la Politique. Sans normes à jour, la politique révisée a peu d'effet et l'initiative de changement en matière de sécurité des technologies de l'information pourrait s'enliser.

58. **Réforme de la gestion des ressources humaines.** L'an dernier, le gouvernement s'est fixé un ambitieux calendrier pour moderniser la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Le Groupe de travail sur la modernisation des ressources humaines, chargé d'étudier cette question, devait recommander avant l'été 2002 un cadre moderne pour la gestion des ressources humaines. Le gouvernement a aussi entrepris une étude des changements qui pourraient être apportés aux politiques, aux procédures et aux systèmes et qui n'exigeraient pas de mesures législatives.

59. Le gouvernement a mis en place des initiatives, et mon bureau en fera le suivi le printemps prochain. Au moment de la rédaction du présent Rapport, aucune modification législative n'avait encore été présentée. Je m'inquiète en raison de l'importance des enjeux qui sont en cause. De plus, un retard important pourrait rendre les fonctionnaires encore plus cyniques.

60. Je crois que les fonctionnaires ont des attentes élevées à l'égard de cette initiative. Je continuerai à surveiller de près les efforts déployés par le gouvernement en vue de permettre à la fonction publique d'attirer, de maintenir en poste et de perfectionner les gens de talent dont elle a besoin pour servir les Canadiens.

61. **L'adoption de la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale.** En 1995, le gouvernement a annoncé qu'il remplacerait la méthode de la comptabilité de caisse modifiée par la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale. Cette méthode exige de constater les opérations et les autres événements au moment où ils se produisent et non au moment où l'argent ou son équivalent est reçu ou versé. L'information ainsi obtenue permet aux utilisateurs de bien saisir toute l'ampleur des activités du gouvernement — les ressources, les obligations, le financement — et leur incidence.

62. Le gouvernement a investi des efforts considérables dans cette initiative. Les ministères et les organismes ont franchi une étape importante en avril 2001 en mettant en œuvre de nouveaux systèmes financiers qui leur permettront de fournir de l'information selon la méthode de la comptabilité d'exercice. En 2001-2002, le gouvernement devait produire ses premiers états financiers en utilisant la comptabilité d'exercice intégrale.

63. Cependant, comme je l'ai noté dans mes observations sur les états financiers de 2001-2002, le gouvernement a repoussé d'au moins un an la présentation des états financiers selon la méthode de la comptabilité d'exercice. Je réitère mon appui à cette initiative importante. Il reste encore des défis à relever mais je crois qu'ils ne sont pas insurmontables si on leur prête une attention soutenue. J'encourage le gouvernement à s'engager plus avant dans cette voie.

64. **Les stratégies de développement durable.** En 1997, les premières stratégies de développement durable des principaux ministères et organismes ont été déposées à la Chambre des communes. Les stratégies sont mises à jour tous les trois ans. Bien qu'elles ne fassent pas partie des initiatives de changement actuelles en matière de gestion, les stratégies nous renseignent sur les dangers qu'il y a à mettre l'accent sur la théorie plutôt que sur la pratique.

65. Dans son rapport de 2002, la commissaire à l'environnement et au développement durable rappelle qu'en 1995, dans la foulée de l'engagement du gouvernement de passer à l'action dans le domaine du développement durable, les ministères et les organismes fédéraux ont été tenus de préparer une stratégie de développement durable. Ces stratégies devaient, entre autres, comprendre des plans d'action pour intégrer le développement durable dans leurs politiques, programmes et activités. La commissaire conclut dans son rapport que les stratégies de développement durable qu'elle a examinées n'ont pas rempli leur promesse dans ce sens.

66. Pour que le développement durable devienne une réalité, les stratégies doivent comporter une vision d'un avenir durable ainsi que des buts à long terme précis. Il faut également que tous les ministres fédéraux fassent preuve du leadership et de l'engagement nécessaires pour que l'on passe de la parole au geste.

Conclusion

67. Les diverses initiatives de changement en cours au gouvernement sont importantes, tout comme leur objectif commun d'améliorer la prestation des services aux Canadiens grâce à une meilleure gestion des programmes. Ces initiatives visent à répondre à des besoins concrets — protéger les systèmes d'information contre les menaces nouvelles, plus sophistiquées; recruter et maintenir en poste une main-d'œuvre compétente; faire en sorte que les ministères et les organismes disposent de l'information financière et non financière nécessaire pour prendre de bonnes décisions concernant les programmes. Tous ces besoins sont clairement exprimés depuis assez longtemps.

68. Il ressort de nos vérifications de cette année et des années antérieures que le gouvernement doit aller au-delà des énoncés de principe et appliquer des plans d'action clairs et détaillés. Il ne peut le faire sans exercer un leadership ferme et une surveillance active. Pour ma part, je vais continuer à examiner les progrès de certaines initiatives gouvernementales et à informer le Parlement. J'invite par ailleurs le gouvernement à fournir plus d'information au Parlement sur ces initiatives de changement, les progrès accomplis et les difficultés qu'il a éprouvées.

69. Je voudrais conclure sur une note plus personnelle en remerciant mes collègues pour leurs efforts et leur capacité à relever les nombreux défis auxquels nous avons fait face au cours de l'année. Je me sens privilégiée de pouvoir compter sur la collaboration de quelque 600 personnes des plus compétentes et dévouées pour servir le Parlement et les Canadiens. Je sais que nous pouvons continuer à produire des résultats positifs pour les Canadiens. C'est là notre objectif depuis presque 125 ans.

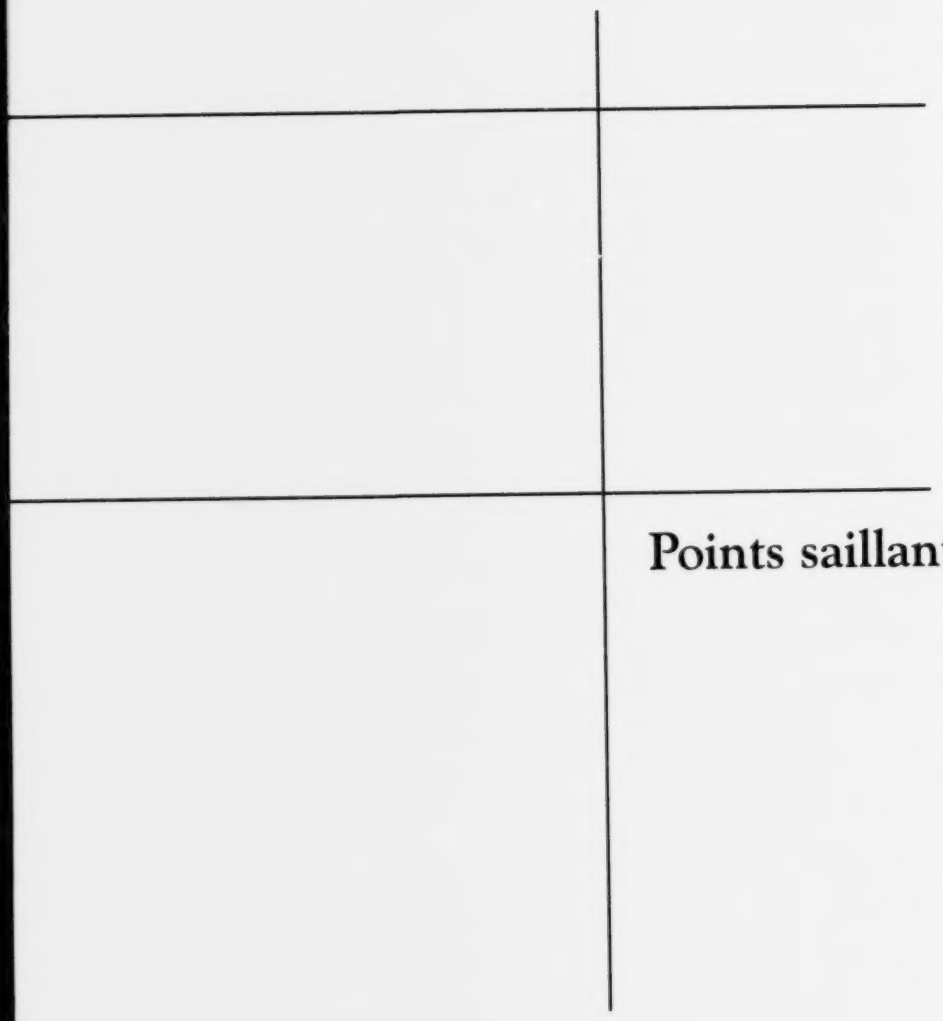

Points saillants

Table des matières

Points saillants

Chapitre 1	Repenser les rapports soumis par les Premières nations aux organismes fédéraux	1
Chapitre 2	Pêches et Océans Canada — Contribuer à la sécurité et à l'efficience de la navigation maritime	3
Chapitre 3	La *Loi sur les mesures spéciales d'importation* : une protection contre les importations sous-évaluées ou subventionnées	5
Chapitre 4	Agence des douanes et du revenu du Canada — L'imposition des opérations internationales des résidents du Canada	7
Chapitre 5	La gestion et le contrôle financiers au gouvernement fédéral	9
Chapitre 6	Statistique Canada — La gestion de la qualité des statistiques sur la santé	12
Chapitre 7	Agence spatiale canadienne — La mise en œuvre du Programme spatial canadien	15
Chapitre 8	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — L'acquisition de locaux à bureaux	17
Chapitre 9	La modernisation de la reddition de comptes dans le secteur public	19
Chapitre 10	Ministère de la Justice — Les coûts liés à la mise en œuvre du Programme canadien des armes à feu	21
Chapitre 11	Autres observations de vérification	23

Repenser les rapports soumis par les Premières nations aux organismes fédéraux

Chapitre 1 Points saillants

1.1 Les exigences en matière de rapports fixées par les organismes fédéraux représentent un lourd fardeau pour les Premières nations, surtout pour les collectivités qui comptent moins de 500 résidents. Selon nos estimations, les quatre organismes fédéraux qui fournissent la majorité du financement pour les grands programmes fédéraux exigent au moins 168 rapports.

1.2 Nous avons détecté des chevauchements et des répétitions parmi les rapports exigés. À l'exception de certains rapports financiers, les organismes fédéraux dans notre échantillon se servent peu de ces rapports. Nous sommes donc d'avis qu'il faut apporter des changements fondamentaux. Voici nos constatations :

- Les exigences en matière de rapports sont imposées plutôt que fondées sur des consultations.
- En général, on n'utilise pas l'information contenue dans les rapports pour fixer les niveaux de financement.
- Les rapports contiennent des informations qui ne reflètent pas les priorités des collectivités.
- Nous avons noté qu'on se préoccupe peu ou pas, quand de nouveaux rapports sont introduits, d'examiner les rapports déjà exigés pour les programmes actuels, ce qui alourdit encore le fardeau en matière de rapports.
- Les Premières nations reçoivent peu de rétroaction, exception faite d'une analyse des états financiers vérifiés.
- La plupart des rapports exigés par Affaires indiennes et du Nord Canada et par Santé Canada ne fournissent pas de données adéquates sur le rendement ou sur les résultats.
- Plusieurs organismes fédéraux font peu d'usage, dans leurs rapports au Parlement, de l'information recueillie auprès des Premières nations.

1.3 Nous sommes préoccupés par le fardeau qu'entraînent les exigences fédérales en matière de rapports. Les ressources actuellement dépensées pour ces rapports devraient plutôt être consacrées à assurer un soutien direct à la collectivité. Il importe donc de prendre des mesures pour simplifier ces exigences. Comme la structure de programme actuelle établie par les organismes fédéraux fait obstacle à la réforme de ces exigences, il convient de la réévaluer.

Contexte et autres observations

1.4 La relation redditionnelle entre les Premières nations et les organismes fédéraux a beaucoup évolué au cours des dernières décennies. À l'heure actuelle, les collectivités offrent des programmes et des services et administrent des budgets annuels qui peuvent atteindre plusieurs millions de dollars. Cette situation a accru les exigences en matière de rapports au sein des collectivités, d'une part, et des collectivités aux organisations fédérales, d'autre part.

1.5 L'étude dont nous présentons ici les résultats était centrée sur les exigences en matière de rapports portant sur les ententes de financement entre le gouvernement fédéral et les Premières nations. La vérificatrice générale n'est pas la vérificatrice des Premières nations, mais nous avons voulu tenir compte de leur point de vue. La Federation of Saskatchewan Indian Nations nous a prêté son concours et en conséquence, quatre Premières nations et deux conseils tribaux de la Saskatchewan se sont offerts pour participer à l'étude.

1.6 Notre étude n'avait pas pour objet de dresser un tableau complet des rapports à l'échelle nationale. Cependant, comme chaque région du pays doit produire les mêmes rapports, l'étude jette un éclairage sur des questions qui s'appliquent à l'ensemble du Canada. Elle suggère aussi des critères pour les rapports.

Réaction du gouvernement fédéral. La réponse du gouvernement est incluse à la fin du chapitre. Le gouvernement est d'accord avec les recommandations de l'étude et reconnaît le désir d'alléger le fardeau des Premières nations sur le plan des exigences en matière de rapports.

Pêches et Océans Canada
Contribuer à la sécurité et à l'efficience de la navigation maritime

Chapitre 2 Points saillants

2.1 Pêches et Océans Canada est un des nombreux ministères et organismes qui contribuent à ce que la navigation dans les cours d'eau au Canada soit sûre et efficiente. Nous nous sommes concentrés sur le rôle que joue le Ministère dans la prévention d'accidents et le soutien d'une navigation efficiente dans les voies navigables du pays.

2.2 Nous avons constaté que les utilisateurs des services de soutien à la navigation du Canada croient, de façon générale, que ces derniers favorisent la sécurité des voies navigables et satisfont à leurs besoins en matière de navigation. Toutefois, le Ministère a peu d'information sur le rendement qui montre la façon dont il contribue à la sécurité et à l'efficience de la navigation maritime. Il n'a pas géré de manière rentable les fonctions que nous avons examinées et des changements doivent être apportés pour veiller à ce que les services continuent de répondre aux besoins des utilisateurs à l'avenir.

2.3 Le Ministère fait face à des demandes de service qui évoluent, à de nouvelles utilisations des voies navigables, à de continuelles pressions financières et à des exigences technologiques accrues en raison des obligations internationales et des progrès accomplis dans l'industrie du transport maritime.

2.4 Des obstacles importants empêchent le Ministère de moderniser et de fournir ses services de soutien à la navigation ainsi que de mener ses activités de sécurité de la navigation de plaisance, et ce, de manière rentable. Mentionnons notamment :

- l'incapacité de faire en sorte qu'il y ait un programme national;
- des activités régionales qui ne sont pas tenues responsables de la mise en œuvre des politiques nationales ni du respect des obligations internationales;
- l'absence des éléments clés permettant d'assurer la reddition de comptes;
- l'intégration inadéquate des services de soutien à la navigation;
- la prestation d'un service qui ne contribue pas au mandat en matière de sécurité et d'efficience;
- l'utilisation d'une loi périmée à des fins non prévues par celle-ci.

2.5 De nouvelles technologies et de nouveaux services ont été introduits depuis 1983, mais bon nombre de nos observations actuelles au sujet de la Garde côtière canadienne sont semblables à celles contenues dans le chapitre 13 de notre rapport de 1983, intitulé « Programme des transports par

eau », et dans le chapitre 31 de notre rapport de 2000, intitulé « La gestion de la flotte ». Nous nous inquiétons du fait que le Ministère n'ait pas encore réglé ces questions de gestion.

Contexte et autres observations

2.6 Pêches et Océans Canada mène des activités de prévention et d'intervention pour respecter son engagement en matière de sécurité maritime et d'utilisation efficiente des voies navigables du pays. Dans la présente vérification, nous avons examiné les aspects préventifs de l'engagement du Ministère en ce qui concerne la sécurité et l'efficience des voies navigables. Nous avons examiné deux parties importantes de ces responsabilités : les services de soutien à la navigation et la sécurité de la navigation de plaisance.

2.7 Les services de soutien à la navigation que nous avons examinés comprennent les aides à la navigation, l'entretien des chenaux, la protection des voies navigables, les services de communication et de trafic maritimes et les cartes de navigation. Les activités de sécurité en matière de navigation de plaisance que nous avons examinées comprennent les programmes qui contribuent à promouvoir la sécurité nautique et les règlements relatifs à la construction, à l'inspection, à l'équipement et à la conduite des embarcations de plaisance.

2.8 Les activités que nous avons examinées représentaient des dépenses totales estimées de 220 millions de dollars (montant non vérifié) en 2001-2002 et des recettes d'environ 30 millions de dollars (montant non vérifié), associées surtout aux droits de services maritimes.

2.9 La mise en place des droits de services maritimes a créé des relations de travail difficiles avec l'industrie maritime. Celle-ci semble encore convaincue que la Garde côtière canadienne n'a pas suffisamment changé pour répondre aux préoccupations de l'industrie et que les droits sont trop élevés par rapport aux services fournis. Les droits de services maritimes ont toutefois eu une incidence positive puisqu'ils ont amené l'industrie maritime à jouer un rôle accru dans la détermination des niveaux de service.

Réaction du Ministère. Pêches et Océans Canada accepte nos constatations. La réponse du Ministère à nos recommandations, qui est présentée à la fin du chapitre, décrit les mesures que Pêches et Océans Canada prend ou a l'intention de prendre.

La *Loi sur les mesures spéciales d'importation* : une protection contre les importations sous-évaluées ou subventionnées

Chapitre 3 Points saillants

3.1 En 1996, deux sous-comités parlementaires ont fait un examen approfondi de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation* (*LMSI*) et ont présenté 16 recommandations pour la rendre plus efficiente et mieux adaptée aux besoins économiques du Canada. Nous avons constaté que le gouvernement a accepté toutes les recommandations, sauf une partie de deux recommandations, et que des modifications, qui sont entrées en vigueur le 15 avril 2000, ont été apportées à la loi et au règlement pertinents.

3.2 Nous avons constaté que l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) et le Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCE) ont mis en place les mécanismes de soutien et de gestion nécessaires pour appliquer la plupart des recommandations. Cependant, il reste encore plus à faire pour pleinement mettre en œuvre trois recommandations clés et régler des problèmes importants dans les secteurs suivants :

- l'accès aux renseignements confidentiels;
- le partage des responsabilités entre l'ADRC et le TCCE;
- l'accès au processus de plainte pour les petits et les moyens producteurs canadiens.

3.3 Le problème le plus important était l'accès des conseillers aux renseignements confidentiels sur les affaires des utilisateurs. Les utilisateurs, comme les plaignants, sont généralement convaincus que les renseignements confidentiels communiqués à un conseiller canadien restent protégés. Cependant, ils sont grandement préoccupés par la communication de renseignements confidentiels à des conseillers étrangers et à des témoins experts au TCCE. De plus, ils ne sont pas convaincus que les sanctions prévues en cas de bris de confidentialité pourraient être appliquées. Pour assurer l'intégrité du système, il faut garantir la confidentialité aux intervenants dans le processus de la *LMSI*. Nous avons aussi remarqué le manque de cohérence des exigences respectives de l'Agence et du Tribunal pour l'accès aux renseignements confidentiels. L'accès à ces renseignements dans certaines circonstances, comme l'interprète actuellement l'ADRC, est contesté devant les tribunaux.

3.4 Depuis quelques années, le fardeau s'est considérablement alourdi pour ce qui est du coût, du temps et des renseignements liés à une participation au processus de la *LMSI*. C'est ainsi que le processus est devenu plus difficile pour les utilisateurs et que les obstacles à l'accès sont peut-être plus grands maintenant qu'avant. Il faut trouver des moyens novateurs d'atténuer ces obstacles le plus possible.

3.5 Les sous-comités ont recommandé que l'ADRC prenne des mesures concrètes pour assurer un accès juste et équitable au processus de la *LMSI* pour les petits et les moyens producteurs canadiens. L'Agence a élaboré un plan en réponse à la recommandation, mais la mise en œuvre est en perte de vitesse depuis 1998.

Contexte et autres observations

3.6 La *LMSI* offre un système de recours commerciaux qui protège les producteurs canadiens contre le dommage causé par les marchandises sous-évaluées ou subventionnées importées au Canada. Les mesures de recours commerciaux ont eu des répercussions relativement mineures sur l'économie canadienne; selon la valeur, elles touchent environ un pour cent des marchandises importées au Canada. Dans les branches de production où elles s'appliquent, toutefois, elles ont des répercussions sérieuses sur les producteurs canadiens ainsi que sur les branches de production qui utilisent les marchandises importées. Elles touchent les secteurs de l'acier et de l'agriculture, où il a été jugé que le dumping et le subventionnement de marchandises ont été sources de graves difficultés financières. Dans un cas, les producteurs canadiens ont vu leur marge bénéficiaire sur un produit d'acier diminuer de 23 p. 100 à 7 p. 100 en 6 mois. Leur bénéfice net avant impôts a chuté de 92 millions de dollars, passant de 61 millions de dollars à une perte de 31 millions de dollars.

3.7 En 1996, la *LMSI* a été examinée par deux sous-comités de la Chambre des communes : le sous-comité de l'examen de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation* du Comité permanent des finances et le sous-comité sur les différends commerciaux du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international. Après de nombreuses audiences, les sous-comités ont conclu que la *LMSI* fonctionnait bien dans l'ensemble et qu'elle répondait encore bien aux besoins des entreprises canadiennes sur le plan de la concurrence. En même temps, les sous-comités ont fait 16 recommandations pour rendre la *Loi* plus efficiente et pour qu'elle réponde mieux aux besoins de l'économie canadienne. Les changements découlant de ces recommandations ont des répercussions directes pour les parties intéressées et les utilisateurs de la *LMSI*, c'est-à-dire les plaignants, les importateurs, les exportateurs, les experts commerciaux, les avocats et les associations commerciales.

3.8 Les sous-comités ont recommandé que certaines responsabilités administratives soient partagées entre l'ADRC et le TCCE. Nous avons constaté que les agents de l'ADRC ont besoin de formation et de directives supplémentaires pour s'acquitter de leurs nouvelles responsabilités, et que l'Agence et le Tribunal doivent se concerter pour corriger les faiblesses qui demeurent.

Réaction de l'Agence et du Tribunal. L'Agence des douanes et du revenu du Canada et le Tribunal canadien du commerce extérieur sont dans l'ensemble d'accord avec nos recommandations. Leurs réponses, y compris les mesures qu'ils ont prises ou qu'ils comptent prendre à la suite de nos recommandations, figurent dans le chapitre. Parmi ces mesures, notons : mettre à jour les lignes directrices sur la protection des renseignements confidentiels, explorer des options qui permettraient d'aider davantage les petits et moyens producteurs canadiens et se concerter afin de réduire les inefficiences administratives.

Agence des douanes et du revenu du Canada

L'imposition des opérations internationales des résidents du Canada

Chapitre 4 Points saillants

4.1 L'Agence des douanes et du revenu du Canada s'assure que les résidents du Canada ont observé les règles fiscales concernant les opérations internationales au moyen de vérifications effectuées, partout au Canada, par des vérificateurs internationaux spécialisés. Notre vérification a permis de constater qu'il faudrait une meilleure évaluation des risques pour déterminer quels travaux de contrôle de l'observation devraient être entrepris dans chaque bureau des services fiscaux et dans l'ensemble du pays. C'est ce qu'il faut pour assurer un contrôle adéquat des cotisations d'impôt découlant des opérations internationales.

4.2 Un personnel expert est essentiel pour l'efficacité du programme de vérification internationale. L'Agence doit trouver des façons d'accroître plus rapidement la compétence des ressources humaines du programme et étudier des manières de veiller à ce que les vérifications internationales complexes soient effectuées en temps voulu. Dans la région de Toronto, où 40 p. 100 des grandes sociétés produisent leurs déclarations de revenus, la conjoncture économique fait qu'il est difficile de recruter et de garder des vérificateurs internationaux. Le niveau actuel des activités de dotation en personnel et de formation ne suffira peut-être pas à résoudre ce problème. Dans certains bureaux des services fiscaux, plus du tiers du personnel de vérification internationale a moins d'un an d'expérience et a encore besoin de formation. D'autres employés, y compris des vérificateurs des grandes sociétés et des vérificateurs des petites et moyennes entreprises qui ont été recrutés sans expérience préalable de l'administration de l'impôt au niveau international ont encore besoin d'une formation de base en la matière.

4.3 Il faut que l'Agence devienne plus efficace dans l'exécution des vérifications liées à des questions internationales. En renforçant sa capacité de formuler des avis sur les pratiques de conduite des affaires à l'échelle internationale et en fournissant une analyse économique plus tôt dans le processus de vérification, l'Agence réduirait le temps qu'il faut pour exécuter les vérifications internationales. Le programme de vérification internationale a besoin de meilleurs renseignements sur les ressources consacrées à la vérification des questions internationales, sur les nouvelles cotisations d'impôt établies et sur les enjeux mis en lumière par les nouvelles cotisations afin de déterminer ses besoins en ressources et ses orientations en tant que programme pour l'avenir.

Contexte et autres observations

4.4 Les résidents du Canada paient l'impôt au Canada sur leur revenu de toutes provenances. Celui-ci comprend les bénéfices tirés de la vente de produits et de services à des non-résidents ainsi que les dividendes, gains en capital et intérêts découlant de leurs placements dans des sociétés étrangères ou dans d'autres entités étrangères, par exemple des fiducies.

4.5 Il existe des règles particulières touchant l'imposition des opérations étrangères des résidents du Canada. Par exemple, les transferts de produits et de services entre des parties liées doivent se faire à des prix de pleine concurrence. Les règles sur les sociétés étrangères affiliées et sur le revenu étranger accumulé, tiré de biens, de la *Loi de l'impôt sur le revenu* du Canada portent sur les dividendes et autres revenus tirés de placements dans des entités étrangères. Les données déclarées à l'Agence par les contribuables indiquent que les placements des Canadiens dans des sociétés étrangères liées et la valeur des échanges transfrontaliers entre sociétés d'un même groupe de sociétés ont augmenté considérablement ces dernières années.

4.6 La Direction de l'impôt international, de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, applique les règles fiscales visant les opérations internationales avec l'aide de plusieurs autres divisions de l'Agence. Pour s'assurer que les contribuables observent les règles fiscales complexes visant les opérations internationales, l'Agence utilise l'information qu'elle obtient de diverses sources, y compris l'information fournie par les contribuables dans leurs déclarations de revenus et dans d'autres déclarations de renseignements. En fonction de cette information, les vérificateurs sélectionnent des dossiers et mènent des vérifications portant sur les opérations internationales effectuées par les contribuables.

Réaction de l'Agence. L'Agence des douanes et du revenu du Canada est d'accord avec nos recommandations et, dans ses réponses, elle a indiqué les mesures qu'elle compte prendre pour y donner suite.

La gestion et le contrôle financiers au gouvernement fédéral

Chapitre 5 Points saillants

5.1 La réforme de la gestion financière est un but qui, depuis plus de 40 ans, semble impossible à atteindre pour le gouvernement du Canada. Celui-ci a toutefois enregistré quelques progrès récemment : il a réussi à mettre en application les conventions de la comptabilité d'exercice dans les ministères et à élaborer une orientation pour mettre en œuvre la fonction de contrôleur moderne. Néanmoins, il faudra mettre les bouchées doubles pour faire de la gestion et du contrôle financiers au gouvernement une réalité.

5.2 L'étude de la budgétisation et de l'octroi des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice que le gouvernement devait réaliser n'a pas beaucoup progressé. Le Secrétariat du Conseil du Trésor continue d'affirmer que cette question complexe exige une étude approfondie avant qu'une décision puisse être prise, même s'il l'étudie depuis déjà pas mal de temps. À notre avis, cette question doit être réglée pour que la gestion et le contrôle financiers au gouvernement puissent être efficaces.

5.3 Le 1er avril 2001, tous les ministères et organismes avaient implanté avec succès de nouveaux systèmes financiers capables de traiter l'information financière selon la méthode de la comptabilité d'exercice et de transmettre cette information aux systèmes centraux du gouvernement pour la préparation des états financiers sommaires. Comme nous l'avons mentionné dans nos rapports précédents au Parlement, les ministères et organismes doivent maintenant améliorer la qualité de l'information financière nécessaire aux analyses et aux rapports financiers et, en bout de ligne, à la préparation des états financiers sommaires du gouvernement. Ils doivent aussi veiller à ce que leurs systèmes de comptabilité et d'information financière soient dotés de contrôles internes adéquats.

5.4 Le modèle actuel d'états financiers n'exige pas que les ministères comptabilisent et présentent certains coûts et passifs importants. À notre avis, sans cette information, les états financiers ne présentent pas de l'information juste et fiable sur les coûts des programmes et la situation financière des ministères. Nous encourageons le gouvernement à régler les questions en suspens concernant les états financiers des ministères et à établir une date cible pour la finalisation d'états financiers ministériels qui soient vérifiables.

5.5 La gestion et le contrôle financiers sont essentiels pour que le gouvernement obtienne des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes. Il faut pour cela que le gouvernement utilise de l'information financière et non financière dans la prise de décision et se dote de systèmes efficaces en

matière d'information financière et de contrôles. Le Bureau du vérificateur général du Canada appuie pleinement les efforts du gouvernement pour mettre en œuvre de meilleures pratiques de gestion et de contrôle financiers, y compris l'adoption de la comptabilité d'exercice intégrale.

5.6 Cependant, pour que la gestion et le contrôle financiers soient plus efficaces, il faut bien davantage que de préparer tout simplement de l'information financière et de se doter de systèmes financiers. Il faut qu'à tous les niveaux du gouvernement, l'utilisation de l'information financière soit modifiée de sorte que la gestion et le contrôle financiers fassent partie intégrante des activités et de la prise de décision.

5.7 Le contrôleur général du Canada doit prendre la direction de ce changement :

- en tirant parti de l'intérêt créé par l'importance et la priorité données à l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur par le greffier du Conseil privé;
- en faisant progresser énergiquement la gestion et le contrôle financiers au sein du gouvernement de manière à ce que le contexte soit davantage propice au changement;
- en établissant une stratégie pour accroître la représentation des experts comptables aux postes d'agent financier principal et d'agent financier principal à temps plein.

Contexte et autres observations

5.8 La comptabilité d'exercice s'entend des règles de comptabilité utilisées pour comptabiliser les opérations financières d'une entité. La comptabilité d'exercice constate les opérations et les autres événements lorsqu'ils se produisent, qu'il y ait eu ou non rentrée ou sortie de fonds ou l'équivalent. Les charges sont comptabilisées dans l'exercice où les biens ou les services sont utilisés, les recettes sont comptabilisées dans l'exercice auquel elles appartiennent, et les avantages pluriannuels associés aux immobilisations de longue durée sont comptabilisés pendant la période où ces immobilisations doivent être utilisées.

5.9 L'information financière selon la comptabilité d'exercice aide les utilisateurs à comprendre toute l'étendue des activités gouvernementales — les ressources, les obligations, le financement, les coûts et les effets de ses activités, y compris le coût de l'utilisation des biens au fil du temps. Ce tableau plus complet permet aux législateurs de tenir le gouvernement davantage responsable de l'intendance de ses biens, de tous les coûts de ses programmes, et de sa capacité de s'acquitter de ses obligations financières à court et à long terme.

5.10 L'information financière selon la comptabilité d'exercice peut aussi contribuer à améliorer la prise de décision dans les ministères. Les gestionnaires mettront davantage l'accent sur l'intendance des biens et des passifs sur lesquels ils exercent un contrôle, tiendront compte de tous les coûts des services à offrir, et pourront voir comment l'éventail complet des coûts peut influer sur leur utilisation des fonds publics.

5.11 Dans le budget de 2001, le gouvernement a déclaré qu'il avait décidé de reporter d'au moins un an la mise en œuvre de la comptabilité d'exercice intégrale dans ses états financiers sommaires. Le gouvernement a pris cette décision, car il ne possédait pas encore d'information financière selon la comptabilité d'exercice lui permettant de tenir compte de l'effet de la mise en œuvre de la comptabilité d'exercice sur le budget, et aussi parce que d'importants volets de l'information nécessaire à la mise en œuvre de la comptabilité d'exercice intégrale n'avaient pas encore été validés et vérifiés. Nous encourageons le gouvernement à surmonter les difficultés qui retardent l'introduction de la comptabilité d'exercice pour la préparation de ses états financiers sommaires, y compris le mécanisme de détermination des estimations de la direction, et à adopter la comptabilité d'exercice intégrale pour l'exercice se terminant le 31 mars 2003.

Réaction du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat a indiqué les mesures qu'il a prises ou qu'il prévoit prendre afin de donner suite aux recommandations. Il a produit une réponse détaillée pour chacune des recommandations du chapitre.

Statistique Canada
La gestion de la qualité des statistiques sur la santé

Chapitre 6 Points saillants

6.1 Il est essentiel de disposer de statistiques de bonne qualité pour tenir un débat public éclairé sur la santé. Statistique Canada est l'un des principaux fournisseurs de statistiques sur la santé. L'organisme a adopté et mis en œuvre une vaste gamme de systèmes et de pratiques lui permettant d'assurer la qualité de ses programmes statistiques et de faire en sorte que la qualité des données demeure prioritaire. Notre vérification nous a permis de constater que les systèmes et pratiques de Statistique Canada en matière d'assurance de la qualité des données sont valables et que la Division de la statistique de la santé en tient compte pour tous ses programmes de statistiques sur la santé. Cette façon de procéder permet de compiler des statistiques qui répondent aux normes de cet organisme en matière de qualité des données. Nous avons constaté que les statistiques sur la santé compilées par Statistique Canada pour les rapports fédéral, provinciaux et territoriaux de septembre 2002 sur les indicateurs de la santé sont suffisamment exactes à cette fin.

6.2 Étant donné que la Division de la statistique de la santé est directement responsable des enquêtes qu'elle mène, elle apporte les améliorations nécessaires pour assurer la qualité des données le cas échéant. En collaboration avec les organismes qui fournissent les données administratives à Statistique Canada, la Division dirige des activités en vue d'assurer et d'améliorer la qualité des données. Nous avons conclu que les systèmes et pratiques d'assurance de la qualité de Statistique Canada permettent d'assurer la qualité de ses statistiques sur la santé, sauf pour ce qui est d'une base de données.

Contexte et autres observations

6.3 Au nombre des activités actuelles liées au secteur de la santé, on concentre des efforts sur l'élaboration d'indicateurs de la santé permettant de mesurer l'état de santé des Canadiens et les résultats en matière de santé. Dans le communiqué sur la santé émis à l'occasion de leur réunion de septembre 2000, les premiers ministres s'engageaient, au nom de leurs gouvernements respectifs, à produire des rapports périodiques sur les indicateurs de la santé à compter de septembre 2002.

6.4 Notre vérification a porté sur les bases de données et les enquêtes permettant de recueillir des données en vue de ces rapports. À l'échelle fédérale, les deux principaux organismes chargés de la compilation de statistiques sur la santé sont Statistique Canada et Santé Canada. La plupart des données visées par la vérification provenaient de Statistique Canada, alors que quelques-unes provenaient de Santé Canada. Le reste des données

provenaient de l'Institut canadien d'information sur la santé (ICIS), ainsi que des provinces et territoires.

6.5 La Division de la statistique de la santé, à Statistique Canada, a pour mandat de fournir des données exactes et pertinentes, en temps opportun, à propos de la santé des Canadiens et du système de santé. La Division veille à ce que ses statistiques sur la santé respectent les normes de Statistique Canada en matière de qualité des données. Elle est responsable des statistiques de l'état civil (naissances, décès), des données sur le cancer, des données pour les indicateurs sur les résultats en matière de santé et des enquêtes sur la santé.

6.6 Toutes les statistiques constituent, dans une certaine mesure, une estimation de la situation réelle. On doit donc les utiliser en tenant compte de leurs points forts et de leurs faiblesses. Cependant, la Division de la statistique de la santé n'applique pas d'une manière constante la politique de Statistique Canada visant à informer les utilisateurs sur la qualité des données et la méthodologie. Statistique Canada a établi une base de données pour informer les utilisateurs quant à la qualité des données, mais les données emmagasinées dans cette base de données ne sont pas complètes. Statistique Canada doit adopter une approche pour aider tous les gestionnaires de programme à entrer des données complètes et à jour dans cette base de données.

6.7 Il est important que la Division détermine la qualité des données qu'elle reçoit de la part d'autres organismes, de façon à ce qu'elle sache dans quelle mesure elle peut se fier à ces données pour l'utilisation qu'elle envisage. La Division reçoit des données provenant de la Base de données sur la morbidité hospitalière de l'ICIS et les utilise pour établir des indicateurs sur les résultats pour les patients. La Division a adopté une approche non interventionniste pour déterminer la qualité de ces données et ne surveille pas la qualité des données de façon adéquate. Nous avons également constaté que Statistique Canada ne surveille pas de façon officielle le respect des exigences du Programme de contribution pour l'information sur la santé en matière de reddition de comptes. L'accord de contribution lié au Programme prévoit le financement des bases de données statistiques que Statistique Canada a transférées à l'ICIS, y compris la Base de données sur les congés des patients. Cette situation a des répercussions sur le maintien de la qualité des bases de données transférées. Exception faite de cette base de données, la Division de la statistique de la santé dispose de systèmes et pratiques d'assurance de la qualité lui permettant d'assurer de façon appropriée la qualité de ses statistiques sur la santé.

6.8 Santé Canada compile des statistiques sur la santé grâce à des systèmes nationaux de surveillance des maladies. Ces systèmes permettent de recueillir des données sur les maladies chroniques, les maladies transmissibles et les blessures. Trois de ces systèmes ont permis de fournir des données en vue des rapports de septembre 2002 sur les indicateurs de la santé. Cependant, les systèmes et pratiques d'assurance de la qualité visant ces bases de données ne permettent pas d'assurer l'exactitude des données. Il n'a donc pas été possible

de formuler une opinion quant à l'exactitude de ces données. Des améliorations s'imposent en ce qui a trait à ces processus.

6.9 Santé Canada doit également contrôler le financement offert à l'ICIS en vertu de l'initiative du Carnet de route de l'information sur la santé. Nous avons constaté que le Ministère ne surveille pas cette initiative de près conformément aux exigences liées à la subvention. Par conséquent, on ne peut déterminer de façon officielle si l'initiative atteint ses objectifs ou non.

6.10 Les bases de données de l'ICIS sur les congés des patients et sur la morbidité hospitalière ont permis de fournir des données ayant servi à établir plusieurs des indicateurs qui figurent dans les rapports de septembre 2002 sur les indicateurs de la santé. Les travaux de vérification dirigés par le Bureau du vérificateur général de la Colombie-Britannique ont permis de conclure que la documentation sur le processus d'assurance de la qualité des systèmes d'où proviennent les données est inadéquate. De même, une étude triennale qui fournira des données sur la qualité des données d'entrée ne sera pas terminée avant deux ans. Il n'a donc pas été possible de formuler une opinion quant à l'exactitude des données précises fournies par l'ICIS aux fins des rapports sur les indicateurs de la santé.

Réactions de Statistique Canada et de Santé Canada. Statistique Canada et Santé Canada sont d'accord avec nos recommandations. Cependant, Santé Canada estime que notre chapitre ne tient pas compte du mouvement important d'information entre Santé Canada et l'Institut canadien d'information sur la santé. Statistique Canada et Santé Canada ont indiqué l'un et l'autre dans leurs réponses qu'ils s'appliquent à mettre en œuvre un certain nombre de mesures pour donner suite à nos recommandations.

Agence spatiale canadienne
La mise en œuvre du Programme spatial canadien

Chapitre 7 Points saillants

7.1 L'Agence spatiale canadienne doit élaborer un nouveau plan stratégique qui puisse l'aider à trouver un juste équilibre entre les activités requises et le niveau de financement annuel du Programme spatial canadien. À l'heure actuelle, elle est incapable de répondre entièrement aux attentes relatives à ce programme à cause des obligations financières déjà contractées par le gouvernement qui engagent aussi l'avenir. Un autre facteur qui joue dans une certaine mesure est le processus d'établissement des priorités de l'Agence. Ce déséquilibre actuellement constaté entre les activités requises du Programme spatial canadien et la capacité financière de l'Agence s'aggravera probablement au cours des cinq prochaines années.

7.2 L'Agence n'a évalué que partiellement cette capacité insuffisante de réaliser le Programme spatial canadien, et doit informer le gouvernement des obstacles à l'atteinte des objectifs de ce programme.

Contexte et autres observations

7.3 Le Cadre de gestion du Programme spatial est dépourvu de certains éléments clés qu'exige pourtant ce programme. Il ne prévoit pas, par exemple, de participation des intervenants à l'établissement des priorités, des stratégies et des plans pour les cinq principaux secteurs de services de l'Agence. Ainsi, cette dernière prend des décisions stratégiques qui influent sur le financement de ces secteurs de services sans avoir recours à la structure de consultation approuvée par le gouvernement. Elle a cependant tenu des consultations informelles auprès de certains intervenants.

7.4 Les pratiques de gestion de projets et de gestion du risque de l'Agence sont généralement rigoureuses dans les projets sur lesquels celle-ci exerce la responsabilité et le contrôle principaux. Toutefois, dans deux grands projets de l'État, l'Agence a été incapable d'échapper aux effets négatifs des dérapages de programmes, des escalades de coûts et des décisions unilatérales de partenaires internationaux. Ainsi, le retard de trois ans du lancement de la troisième composante canadienne de la Station spatiale internationale (SSI) coûtera environ 13 millions de dollars à l'Agence, car elle doit garder cette composante en plein état de fonctionnement. De plus, le retrait de la National Aeronautics and Space Administration (NASA) de l'arrangement de lancement de RADARSAT-2 a causé un retard de plus de deux ans et a ajouté 167 millions de dollars au coût de ce projet. Enfin, le dépassement prévu de 5 milliards de dollars américains du budget du programme SSI de la NASA a amené le Congrès américain à imposer un plafond budgétaire temporaire de 25 milliards de dollars américains, et ce, en attendant que la

NASA apporte des mesures correctives à ses pratiques de gestion. Si ce plafond budgétaire est maintenu, cela risque de sérieusement nuire à la capacité du Canada de mener à bien les travaux de recherche pour lesquels il a investi dans ce programme.

7.5 L'Agence jouit d'une solide réputation d'excellence. Malgré sa taille modeste, ses programmes sont bien en vue sur le double plan national et international. Ils sont source de fierté nationale pour la plupart des Canadiens et ils ont permis à notre pays de se tailler une réputation mondiale dans l'industrie spatiale.

7.6 Il est urgent que l'Agence se dote d'un plan stratégique en matière de ressources humaines. Bien que la haute direction connaisse ses besoins à court terme, un comité des ressources humaines n'a pas encore été formé en vue d'assumer la responsabilité d'élaborer un plan global dans ce domaine qui rattache les besoins des directions aux plans opérationnels et aux objectifs stratégiques. L'Agence est en voie d'accroître considérablement ses effectifs nommés pour une période indéterminée et de réduire ses besoins d'employés nommés pour une période déterminée et de travailleurs contractuels. Elle n'a cependant pas nettement indiqué les ressources supplémentaires dont elle a besoin en établissant un parallèle entre les compétences qu'elle possède déjà et les projets prévus à court comme à long terme.

7.7 L'Agence ne dispose pas de tous les mécanismes nécessaires pour rendre compte de son rendement. Elle a élaboré peu d'indicateurs de rendement qui lui permettent de mesurer les résultats stratégiques visés. À l'heure actuelle, l'Agence rend compte au Parlement en faisant un rapprochement arbitraire entre les résultats stratégiques et l'information consolidée des rapports de ses directions.

Réaction de l'Agence. L'Agence spatiale canadienne est généralement d'accord avec nos recommandations. Les mesures qu'elle a prises ou qu'elle prévoit adopter sont indiquées dans les réponses qu'elle a données aux recommandations du présent chapitre.

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
L'acquisition de locaux à bureaux

Chapitre 8 Points saillants

8.1 La Direction générale des services immobiliers (la Direction générale) de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) connaît encore certains problèmes de planification stratégique, de gestion et de communication d'information. Par exemple, elle n'a pas encore d'outils de planification clés. Si l'on ne dispose pas de plans régionaux et de données nationales uniformes sur l'offre, il est difficile d'harmoniser les locaux disponibles avec les besoins des ministères clients; les gestionnaires de la Direction générale reconnaissent que cette situation nuit à leur capacité de planification stratégique. En outre, bien que la Direction générale ait l'infrastructure essentielle à un système raisonnable de gestion du rendement, elle doit améliorer l'information qu'elle communique au Parlement en précisant les objectifs qu'elle veut atteindre et les résultats qu'elle a obtenus.

8.2 La Direction générale doit mieux utiliser l'information financière et opérationnelle et améliorer la manière dont elle analyse les options, en particulier celles qui ont des incidences à plus long terme. Elle a difficilement accès à l'information sur les coûts et doit s'efforcer d'établir l'information sur les coûts par client. Comme l'investissement immobilier occasionne des paiements de capital et de location importants, il doit être fait dans une perspective à long terme. La Direction générale doit tenir compte de toutes les options pratiques et du coût global de chaque option. Pour fournir des services efficaces aux ministères et organismes clients, il faut avoir de l'information utile et faire une analyse complète des options.

Contexte et autres observations

8.3 La fourniture des locaux à bureaux de la fonction publique fédérale est une activité complexe et difficile. La Direction générale des services immobiliers de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, dotée d'un financement annuel d'environ 1,7 milliard de dollars, a établi un cadre utile pour la gestion des locaux à bureaux de la plupart des 187 000 fonctionnaires.

8.4 Parce qu'elle partage des fonctions et des responsabilités avec les ministères clients, la Direction générale ne contrôle pas tous les facteurs qui influent sur l'économie et l'efficience de l'acquisition des locaux à bureaux. Des ministères clients peuvent prendre et prennent effectivement des décisions qui limitent la Direction générale dans sa capacité d'adopter les solutions les plus économiques à son avis. Toutefois, la Direction générale des services immobiliers a effectivement un rôle important à jouer et doit améliorer la manière dont elle gère plusieurs aspects de ses responsabilités.

8.5 La Direction générale doit s'adapter aux changements qui touchent la fonction publique, laquelle a traversé une période de réduction des effectifs dans les années 90, pour connaître ensuite une expansion en 2001. La Direction générale doit aussi tenir compte des locaux libérés, dans la région de la capitale nationale, par le secteur de la haute technologie.

8.6 En 1991 et en 1994, nous avons indiqué que des améliorations devaient être apportées pour obtenir de l'information sur les besoins des clients de façon opportune et pour élaborer des plans de gestion des locaux à long terme.

8.7 La Direction générale adopte maintenant une démarche plus proactive; ainsi, elle examine un portefeuille d'immeubles loués par l'État et appartenant à celui-ci dans un secteur en particulier et elle prévoit les besoins de tous les clients, au lieu de répondre aux besoins de chaque client individuellement. Selon les ministères clients et le personnel de la Direction générale, celle-ci a amélioré les services qu'elle offre en mettant sur pied des unités de service à la clientèle qui sont le centre principal de liaison avec les ministères clients.

8.8 Bien que la Direction générale ait apporté des améliorations à sa planification et à sa gestion, certains problèmes persistent. Il est important de régler ces problèmes en raison du niveau important de ressources qu'elle consacre aux locaux à bureaux et de son rôle essentiel dans le soutien des ministères et des organismes qui exécutent des programmes pour les Canadiens.

Réaction du Ministère. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada est d'accord avec nos recommandations. Il indique dans ses réponses incluses dans le chapitre les plans et les mesures pour les mettre en œuvre.

La modernisation de la reddition de comptes dans le secteur public

Chapitre 9 Points saillants

9.1 Le présent chapitre propose une définition améliorée de la reddition de comptes qui fait place à l'évolution moderne de la gestion et de la gouvernance dans le secteur public.

> La reddition de comptes est une relation fondée sur l'obligation de faire la preuve du rendement, de l'examiner et d'en assumer la responsabilité, soit à la fois des résultats obtenus à la lumière des attentes convenues et des moyens employés.

9.2 Cette définition de la reddition de comptes est compatible avec la gestion axée sur les résultats, admet une telle obligation entre partenaires tant égaux qu'indépendants et englobe des obligations pour toutes les parties à la relation redditionnelle. Elle met en lumière l'importance de rendre compte des résultats et des moyens employés. Elle souligne le fait qu'une reddition de comptes efficace ne se limite pas à faire état du rendement; elle exige aussi un examen, y compris l'application de mesures correctives ainsi que de sanctions ou de conséquences, au besoin, aux personnes responsables.

9.3 En outre, nous décrivons cinq principes de la reddition de comptes efficace : des rôles et des responsabilités clairs, des attentes claires en matière de rendement, un équilibre entre les attentes et les capacités, la crédibilité de l'information communiquée et un examen raisonnable du rendement, assorti d'ajustements. Ces principes peuvent s'appliquer à un large éventail de relations redditionnelles, mais leur application doit être adaptée en fonction de chacune.

9.4 La reddition de comptes serait renforcée si le Parlement s'employait davantage à examiner les plans du gouvernement et ses attentes en matière de rendement et à les comparer au rendement dont le gouvernement fait rapport par la suite.

9.5 La transparence est essentielle à la reddition de comptes, car, pour ceux et celles qui sont à l'extérieur du gouvernement, elle facilite la surveillance et l'examen critique des résultats de l'État sur le plan de la conformité aux orientations stratégiques, de l'équité, de la bienséance et de la bonne intendance. La perspective d'un examen incite également les ministres et les gestionnaires des programmes publics (les fonctionnaires et leurs partenaires dans la prestation des programmes) à se soucier constamment de pouvoir justifier leurs actes.

Contexte et autres observations

9.6 Dans notre régime démocratique représentatif, la reddition de comptes sanctionne le droit de gouverner qui est conféré à l'État. Le Parlement demande au gouvernement de rendre compte de l'exercice légitime du pouvoir. Les ministres sont responsables devant le Parlement et, pour leur part, ils demandent à leurs fonctionnaires de rendre compte de l'exécution de la politique publique.

9.7 Les pratiques traditionnelles de reddition de comptes sont soumises à des pressions en raison de l'évolution de la gestion et de la gouvernance dans le secteur public — insistance sur les résultats, recours aux partenariats et instauration d'une fonction publique souple et innovatrice.

9.8 Mais de quoi au juste les ministres et les gestionnaires peuvent-ils raisonnablement être tenus de répondre, alors que la gestion est axée sur les résultats — et plus particulièrement sur les conséquences, à l'égard desquelles le contrôle et l'influence sont limités? Nous pensons qu'il peut être raisonnable de leur demander de prouver dans quelle mesure les résultats attendus ont été obtenus, leurs activités ont contribué aux conséquences réelles, des leçons ont été tirées et leurs actions ont été judicieuses et adéquates.

9.9 Dans les partenariats — moyen de plus en plus courant pour l'exécution des programmes publics — la reddition de comptes peut se trouver diluée. À notre avis, les partenariats exigent une reddition de comptes plus serrée, et non le contraire. Chaque partenaire doit rendre compte non seulement à son propre supérieur ou à l'organe qui le régit, mais aussi aux autres partenaires à l'entente. Ensemble, ils doivent rendre compte du fonctionnement et du succès de leur partenariat auprès de l'organisme chargé de la coordination ou, dans certains cas, au public.

9.10 Une certaine discrétion et une souplesse permettent aux gestionnaires des programmes publics de prendre des risques raisonnables afin d'innover. Si la reddition de comptes est fondée uniquement sur la conformité à des règles et à des procédures trop nombreuses et inutiles, elle ne fait pas facilement place au risque. Elle doit admettre les erreurs ou les résultats non désirés dans la mesure où il est possible de démontrer que les risques pris étaient raisonnables et que leur gestion était judicieuse.

Réaction du gouvernement. La réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor fournie au nom du gouvernement est présentée à la fin du chapitre. Le gouvernement fait bon accueil aux idées énoncées dans le chapitre, les estimant compatibles avec les initiatives récentes du gouvernement. Il fait en outre valoir la nécessité d'adapter l'application de tout principe aux circonstances particulières. Le gouvernement se réjouit de l'occasion qui est ainsi fournie de poursuivre le dialogue sur la question de la reddition de comptes.

Ministère de la Justice

Les coûts liés à la mise en œuvre du Programme canadien des armes à feu

Chapitre 10 Points saillants

10.1 Le ministère de la Justice n'a pas fourni au Parlement toute l'information dont il avait besoin pour examiner efficacement le Programme canadien des armes à feu et pour en rendre compte. Il a fourni de l'information financière et des explications insuffisantes pour justifier l'augmentation formidable du coût du Programme.

10.2 En 1995, le Ministère a déclaré au Parlement que la mise en œuvre du Programme canadien des armes à feu coûterait 119 millions de dollars, montant qui serait compensé par la perception de droits de 117 millions de dollars. Nous avons demandé au Ministère de nous fournir de l'information sur les coûts et les recettes du Programme au cours de la période de 1995-1996 à 2001-2002. Selon l'information fournie, le Ministère a consacré 688 millions de dollars à ce programme et a perçu des droits d'environ 59 millions de dollars après remboursement. Nous pensons que cette information ne présente pas fidèlement le coût du Programme pour le gouvernement.

10.3 En 2000, le ministère de la Justice a estimé qu'en 2004-2005 il consacrerait au moins un milliard de dollars au Programme et qu'il percevrait des droits de 140 millions de dollars après remboursement. Ce montant ne comprend pas toutes les répercussions financières pour le gouvernement. Le Ministère n'a pas déclaré non plus au Parlement l'ensemble des coûts du Programme, comme l'exige la politique de réglementation du gouvernement.

10.4 Le Ministère a fait état de nombreux facteurs pour expliquer l'augmentation des coûts, notamment le retard important accusé dans la rédaction des règlements, le fait que certaines provinces ont décidé de ne pas participer au Programme, la nécessité de mettre sur pied d'autres initiatives, l'utilisation d'hypothèses inexactes pour la prévision du rythme auquel les demandes de permis et d'enregistrement seraient présentées, et l'attention trop grande accordée à la réglementation et à la mise en place des contrôles.

10.5 Le Ministère aurait dû présenter tous les ans au Parlement de l'information financière et des explications exactes et complètes sur les coûts et les recettes du Programme dans son *Rapport sur les plans et les priorités* et dans son *Rapport sur le rendement*. Ces documents officiels visent à fournir au Parlement de l'information pour lui permettre d'examiner les dépenses des ministères.

10.6 Le ministère de la Justice devrait fournir tous les ans au Parlement de l'information exacte et complète sur toutes les dépenses et les recettes passées, actuelles et prévues du Programme. Il devrait aussi présenter et expliquer tout changement important apporté au Programme.

Contexte et autres observations

10.7 En vertu de la *Loi sur les armes à feu* de 1995, le ministère de la Justice est responsable du Programme canadien des armes à feu. Cette loi oblige tous les propriétaires et utilisateurs d'armes à feu à se doter d'un permis au plus tard le 1er janvier 2001 et rend obligatoire l'enregistrement de toutes les armes à feu au plus tard le 1er janvier 2003. Le gouvernement estime que le nombre total de propriétaires d'armes à feu s'élève à 2,46 millions de personnes et le nombre d'armes à feu à 7,9 millions d'unités.

Réponse des organismes fédéraux. Le ministère de la Justice du Canada reconnaît que la mise en œuvre du Programme à la grandeur du pays a constitué un remarquable défi logistique, technique et gestionnel. Il ajoute que, dans l'intérêt de la sécurité publique et en réponse aux recommandations du public et du Parlement, on a apporté au programme initial des changements qui ont accru le coût et la complexité du système.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor signale que le ministère de la Justice doit relever des défis importants pour mettre en œuvre un programme de cette ampleur et de cette originalité. Il signale aussi qu'il avait toujours été entendu que les prévisions initiales seraient révisées en réponse aux exigences de la mise en œuvre du Programme.

Autres observations de vérification

Chapitre 11 Points saillants

11.1 Ce chapitre joue un rôle particulier dans les rapports. D'autres chapitres présentent habituellement les constatations découlant de nos vérifications de l'optimisation des ressources ou de vérifications et d'études qui portent sur des activités du gouvernement dans son ensemble. Dans les « Autres observations de vérification », nous abordons des questions précises dont nous avons pris connaissance lors de vérifications. Celles-ci peuvent être des vérifications comptables et de conformité aux autorisations des comptes publics du Canada, des vérifications des sociétés d'État et d'autres entités, des vérifications d'optimisation des ressources, ou encore des travaux de vérification entrepris par suite de plaintes déposées par les tiers. Comme ces observations portent sur des questions particulières, elles ne doivent pas s'appliquer à des questions connexes ni servir à tirer des conclusions sur des points que nous n'avons pas examinés.

11.2 Cette année, au cours d'une audience, le Comité permanent des comptes publics nous a demandé de continuer de signaler au Parlement les observations déjà formulées dont on n'a pas encore tenu compte. Dans le présent chapitre, nous soumettons à nouveau quatre des observations de vérification déjà émises et que nous présentons comme telles.

11.3 Nos observations portent sur de nouvelles questions :

- La rémunération des dirigeants des sociétés d'État — La rémunération doit être plus transparente.
- Gendarmerie royale du Canada — Le Programme canadien des armes à feu : les informations servant à déterminer l'admissibilité des demandeurs de permis d'armes à feu pourraient être inexactes.
- Affaires indiennes et du Nord Canada — Le programme Aliments-poste : un élément clé de ce programme n'a jamais fait l'objet d'un examen global.

11.4 Elles couvrent également des questions déjà soulevées :

- Le ministère des Finances — Au cours des dix dernières années, les arrangements fiscaux s'appliquant aux sociétés étrangères affiliées ont réduit les recettes fiscales du Canada de centaines de millions de dollars.
- Parc Downsview Park Inc. — On a créé un parc urbain sans l'autorisation officielle du Parlement.
- Énergie atomique du Canada limitée — Pour la première fois depuis 1994-1995, le gouvernement a approuvé le plan d'entreprise quinquennal d'Énergie atomique du Canada limitée.

  Le Compte d'assurance-emploi — Aucune explication n'a été fournie au Parlement au sujet de l'excédent qui atteint 40 milliards de dollars.

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Décembre 2002

Table des matières principale

Questions d'une importance particulière — 2002
Avant-propos et Points saillants

Chapitre 1 Repenser les rapports soumis par les Premières nations aux organismes fédéraux

Chapitre 2 Pêches et Océans Canada — Contribuer à la sécurité et à l'efficience de la navigation maritime

Chapitre 3 La *Loi sur les mesures spéciales d'importation* : une protection contre les importations sous-évaluées ou subventionnées

Chapitre 4 Agence des douanes et du revenu du Canada — L'imposition des opérations internationales des résidents du Canada

Chapitre 5 La gestion et le contrôle financiers au gouvernement fédéral

Chapitre 6 Statistique Canada — La gestion de la qualité des statistiques sur la santé

Chapitre 7 Agence spatiale canadienne — La mise en œuvre du Programme spatial canadien

Chapitre 8 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — L'acquisition de locaux à bureaux

Chapitre 9 La modernisation de la reddition de comptes dans le secteur public

Chapitre 10 Ministère de la Justice — Les coûts liés à la mise en œuvre du Programme canadien des armes à feu

Chapitre 11 Autres observations de vérification

Annexes

2002

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

DÉCEMBRE

Chapitre 1

Repenser les rapports soumis par les Premières nations aux organismes fédéraux

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de décembre 2002 de la vérificatrice générale du Canada comporte 11 chapitres, ainsi que les Questions d'une importance particulière — 2002, un Avant-propos, les Points saillants et des Annexes. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également disponible sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2002
N° de catalogue FA1-2002/2-9F
ISBN 0-662-88017-X

Chapitre

1

Repenser les rapports soumis par les Premières nations aux organismes fédéraux

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Les exigences en matière de rapports ont été établies récemment 3
Les exigences en matière de rapports ont connu une évolution 3
Les collectivités sont diverses 3
Objet de la présente étude 3

Observations et recommandations 6

Nature du système de rapports 6

Les ententes de financement fixent les exigences à cet égard 6
Les ententes de financement ont connu une évolution 7
Plusieurs types de rapports sont exigés 7
Un nombre élevé de rapports est exigé 7

Point de vue des Premières nations 10

Des collectivités élaborent des procédures pour les rapports 10
Certaines collectivités ont créé des rapports financiers internes 11
Les collectivités préparent des rapports non financiers officiels et non officiels 11
Les collectivités critiquent vivement le système de rapports fédéral 12
La gestion des rapports est un défi 16
Les conseils tribaux relèvent le défi 17

Établissement de rapports pour les organismes fédéraux 17

Les exigences doivent être réévaluées 18
Les rapports exigés sont suivis, mais la plupart sont soumis sous forme imprimée 20
Les rapports financiers sont ordinairement vérifiés et examinés 21
La communication avec les Premières nations est inadéquate 21
L'information sur le rendement est insuffisante 21
Santé Canada prépare des mesures du rendement 23
L'information destinée au Parlement au sujet des Premières nations doit être améliorée 23
Il faut une meilleure coordination 24

Frayer une nouvelle voie 24

Conclusion 26

À propos de l'étude 28

Annexes

A. Rapports que certains organismes fédéraux exigent des Premières nations 29

B. Rapports au Parlement touchant l'information au sujet des Premières nations 52

Repenser les rapports soumis par les Premières nations aux organismes fédéraux

Points saillants

1.1 Les exigences en matière de rapports fixées par les organismes fédéraux représentent un lourd fardeau pour les Premières nations, surtout pour les collectivités qui comptent moins de 500 résidents. Selon nos estimations, les quatre organismes fédéraux qui fournissent la majorité du financement pour les grands programmes fédéraux exigent au moins 168 rapports.

1.2 Nous avons détecté des chevauchements et des répétitions parmi les rapports exigés. À l'exception de certains rapports financiers, les organismes fédéraux dans notre échantillon se servent peu de ces rapports. Nous sommes donc d'avis qu'il faut apporter des changements fondamentaux. Voici nos constatations :

- Les exigences en matière de rapports sont imposées plutôt que fondées sur des consultations.
- En général, on n'utilise pas l'information contenue dans les rapports pour fixer les niveaux de financement.
- Les rapports contiennent des informations qui ne reflètent pas les priorités des collectivités.
- Nous avons noté qu'on se préoccupe peu ou pas, quand de nouveaux rapports sont introduits, d'examiner les rapports déjà exigés pour les programmes actuels, ce qui alourdit encore le fardeau en matière de rapports.
- Les Premières nations reçoivent peu de rétroaction, exception faite d'une analyse des états financiers vérifiés.
- La plupart des rapports exigés par Affaires indiennes et du Nord Canada et par Santé Canada ne fournissent pas de données adéquates sur le rendement ou sur les résultats.
- Plusieurs organismes fédéraux font peu d'usage, dans leurs rapports au Parlement, de l'information recueillie auprès des Premières nations.

1.3 Nous sommes préoccupés par le fardeau qu'entraînent les exigences fédérales en matière de rapports. Les ressources actuellement dépensées pour ces rapports devraient plutôt être consacrées à assurer un soutien direct à la collectivité. Il importe donc de prendre des mesures pour simplifier ces exigences. Comme la structure de programme actuelle établie par les organismes fédéraux fait obstacle à la réforme de ces exigences, il convient de la réévaluer.

Contexte et autres observations

1.4 La relation redditionnelle entre les Premières nations et les organismes fédéraux a beaucoup évolué au cours des dernières décennies. À l'heure actuelle, les collectivités offrent des programmes et des services et administrent des budgets annuels qui peuvent atteindre plusieurs millions de dollars. Cette situation a accru les exigences en matière de rapports au sein des collectivités, d'une part, et des collectivités aux organisations fédérales, d'autre part.

1.5 L'étude dont nous présentons ici les résultats était centrée sur les exigences en matière de rapports portant sur les ententes de financement entre le gouvernement fédéral et les Premières nations. La vérificatrice générale n'est pas la vérificatrice des Premières nations, mais nous avons voulu tenir compte de leur point de vue. La Federation of Saskatchewan Indian Nations nous a prêté son concours et en conséquence, quatre Premières nations et deux conseils tribaux de la Saskatchewan se sont offerts pour participer à l'étude.

1.6 Notre étude n'avait pas pour objet de dresser un tableau complet des rapports à l'échelle nationale. Cependant, comme chaque région du pays doit produire les mêmes rapports, l'étude jette un éclairage sur des questions qui s'appliquent à l'ensemble du Canada. Elle suggère aussi des critères pour les rapports.

Réaction du gouvernement fédéral. La réponse du gouvernement est incluse à la fin du chapitre. Le gouvernement est d'accord avec les recommandations de l'étude et reconnaît le désir d'alléger le fardeau des Premières nations sur le plan des exigences en matière de rapports.

Introduction

Les exigences en matière de rapports ont été établies récemment

1.7 Les liens hiérarchiques entre les Premières nations et les organismes fédéraux ont connu une évolution profonde au cours des dernières décennies. Il n'y a pas si longtemps, soit en 1968, les agents chargés des Indiens jouaient encore un rôle primordial dans les collectivités des Premières nations, à titre de porte-parole officiels d'Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC). Ni le chef ni le conseil ne détenaient de responsabilité pour la prestation des programmes, et les Premières nations ne faisaient pas rapport aux organismes fédéraux : c'est l'agent chargé des Indiens qui s'occupait de tout cela.

1.8 La situation est aujourd'hui très différente. Les chefs et les conseils assument une responsabilité croissante pour ce qui est de la prestation des programmes; à l'heure actuelle, les collectivités assurent la prestation des programmes et administrent des budgets annuels qui peuvent atteindre plusieurs millions de dollars.

Un représentant d'une collectivité nous a mentionné le fait que, dans son enfance au milieu des années 1960, son père lui prenait la main, le conduisait à pied jusqu'à un bungalow situé dans la collectivité et attendait, dans une longue file, que l'agent chargé des Indiens leur distribue les rations familiales mensuelles. Cette collectivité possède aujourd'hui des investissements et des actifs de plus de 100 millions de dollars, a des recettes de plus de 42 millions de dollars et dépense plus de 30 millions de dollars (au 31 mars 2001).

Les exigences en matière de rapports ont connu une évolution

1.9 Les modalités de financement global pluriannuel ont amplifié l'autonomie de certaines collectivités et assoupli leur prestation des programmes. Grâce au financement pluriannuel, les exigences en matière de rapports de certains programmes sont passées d'une base mensuelle à une base annuelle.

1.10 Ces dernières années, le nombre de programmes fédéraux apportant un soutien aux Premières nations a augmenté. Chaque nouveau programme a donné lieu à des rapports supplémentaires; en outre, les récentes préoccupations exprimées au sujet de la pertinence des contrôles sur les dépenses publiques — notamment sur les subventions et les contributions — ont poussé les organismes fédéraux à prendre des mesures en vue d'amplifier les contrôles. Ensemble, ces facteurs ont contribué à une augmentation des exigences en matière de rapports.

Les collectivités sont diverses

1.11 Il faut absolument prendre en note les circonstances qui entourent la prestation des programmes fédéraux dans les collectivités des Premières nations. Celles-ci sont de tailles variables : la majorité d'entre elles (61 p. 100) comptent moins de 500 résidents; beaucoup (20,7 p. 100) sont situées à l'écart et dans des lieux isolés, facteur qui se répercute sur la prestation de services clés comme la santé et l'éducation. De surcroît, chaque collectivité est distincte sur le plan de sa culture, de son degré de développement économique et des types et niveaux de services dont elle a besoin.

Objet de la présente étude

1.12 Il s'agit de la première étude entreprise en vue de répondre à la priorité accordée par la vérificatrice générale aux questions autochtones. Elle se penche sur les exigences en matière de rapports en vertu des ententes de

financement conclues entre les organismes fédéraux et les Premières nations, sur l'utilité des rapports et — tout en reconnaissant l'importance de présenter de bons rapports afin d'assurer une saine gestion — sur les moyens d'améliorer les pratiques actuelles. Les collectivités des Premières nations ont constitué notre point de départ, c'est-à-dire que nous avons examiné ces questions de leur point de vue. Nous avons ensuite effectué un examen des systèmes et pratiques dans les organismes fédéraux concernés.

1.13 Voici les objectifs de cette étude :

- évaluer les exigences sur le plan des rapports et des vérifications;
- examiner l'utilisation qui est faite des rapports et vérifications;
- établir des critères pour s'assurer d'avoir un système de rapports efficace.

1.14 La vérificatrice générale n'est pas la vérificatrice des Premières nations. Par ailleurs, notre mandat consiste à effectuer des vérifications des ministères, organismes et sociétés d'État fédéraux qui apportent un soutien aux Premières nations. Nous avions toutefois besoin, pour cette étude, de la collaboration d'un certain nombre de Premières nations, afin de nous renseigner « à la source » au sujet des rapports exigés, ainsi que de parler directement avec ceux qui sont les plus directement touchés.

1.15 La Federation of Saskatchewan Indian Nations (FSIN) nous a proposé son aide. En conséquence, quatre Premières nations de la Saskatchewan se sont offertes pour participer à cette étude. Deux d'entre elles comptent plusieurs collectivités, et chaque Première nation entretient des relations très différentes avec le gouvernement fédéral. Deux collectivités géraient leurs propres affaires, et deux étaient gérées par une tierce partie, avec un ministère fédéral (c'est-à-dire que les programmes étaient sous tutelle, gérés par un tiers indépendant de la collectivité). Nous avons aussi inclus deux conseils tribaux en raison du rôle qu'ils jouent, au moyen d'ententes avec le gouvernement fédéral, dans la prestation des services de santé, d'éducation et autres.

1.16 Nous avons examiné les quatre organismes fédéraux qui ont versé aux Premières nations les plus gros fonds pour l'élaboration et la prestation des programmes. Ces organismes regroupaient 95 p. 100 des fonds fédéraux versés aux Premières nations durant l'exercice 2000-2001. Il s'agit, en ordre d'importance de leurs dépenses, d'Affaires indiennes et du Nord Canada (68 p. 100), de Santé Canada (18 p. 100), de Développement des ressources humaines Canada (5 p. 100) et de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (4 p. 100). Nous avons rencontré des fonctionnaires de ces quatre organismes à leur administration centrale de la région de la Capitale nationale et dans des bureaux locaux et régionaux en Saskatchewan. La pièce 1.1 illustre les programmes sur lesquels porte cette étude.

1.17 L'étude ne vise pas à présenter une vue complète des rapports à l'échelle nationale; étant donné toutefois que toutes les régions doivent fournir les mêmes rapports, l'étude jette en fait un éclairage sur des questions qui ont de la pertinence pour l'ensemble du Canada. Nous avons en outre cherché à déterminer les bonnes pratiques qui pourraient s'appliquer de façon générale aux collectivités dans les autres régions.

5-20

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

Micromedia
ProQuest

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

1.18 Tandis que nous menions cette étude à terme, le ministre des Affaires indiennes et du Nord a déposé une loi « concernant le choix des dirigeants, le gouvernement et l'obligation de rendre compte des bandes indiennes et modifiant certaines lois », qui pourrait modifier la façon dont les Premières nations sont tenues de faire rapport. Ce projet de loi n'est toutefois pas entré

Pièce 1.1 Programmes sur lesquels porte la présente étude

Organisme	Programme	Description des programmes
Affaires indiennes et du Nord Canada	Inscription des Indiens	Rapports au Ministère faisant état des naissances, des décès et des autres événements liés à l'inscription des personnes ayant le statut d'Indien
	Éducation	Versement de fonds pour tous les niveaux d'éducation, de l'élémentaire au postsecondaire, y compris l'enseignement spécial et l'apprentissage continu
	Développement social	Versement de fonds aux individus et familles, par le truchement des Premières nations, pour divers programmes sociaux
	Soutien des gouvernements indiens	Versement de fonds pour les structures qui régissent les collectivités et les conseils tribaux
	Immobilisations	Soutien financier à l'infrastructure communautaire comme l'adduction d'eau et les égouts, les routes, les ponts, la construction et la rénovation de logements, ainsi que de grands projets d'immobilisation
	Développement économique	Appui au processus de développement économique communautaire, d'aide générale aux affaires et de débouchés découlant de l'exploitation des ressources
Santé Canada	Soins à domicile et en milieu communautaire	Met en œuvre ou améliore les soins de santé à domicile et en milieu communautaire; comprend un ensemble de services qui répondent aux besoins sociaux et de santé propres aux Premières nations
	Aide préscolaire aux Autochtones dans les réserves	Une stratégie d'intervention précoce pour répondre aux besoins des enfants, jusqu'à l'âge de six ans, des Premières nations qui vivent dans les collectivités des Premières nations
	Initiative sur le diabète chez les Autochtones	Initiative visant à traiter le problème de l'épidémie de diabète chez les Autochtones et touchant trois grands secteurs : les soins et le traitement; la prévention et la sensibilisation; le soutien relatif au mode de vie
	Stratégie d'élimination de la tuberculose	Une stratégie qui a pour objet de prévenir et d'enrayer la tuberculose dans les collectivités des Premières nations
Développement des ressources humaines Canada	Stratégie de développement des ressources humaines autochtones	Permettre aux organisations autochtones d'aider les clients à se préparer à un emploi, à l'obtenir et à le conserver
Société canadienne d'hypothèques et de logement	Article 95 de la *Loi nationale sur l'habitation*, Aide au logement	Aide aux Premières nations pour la construction, l'achat et la rénovation de logements convenables et abordables en vue de la location dans les réserves

Source : Affaires indiennes et du Nord Canada; Développement des ressources humaines Canada; Santé Canada; Société canadienne d'hypothèques et de logement

1.18 Tandis que nous menons cette étude à terme, le ministre des Affaires indiennes et du Nord a déposé une loi « concernant le choix des dirigeants, le gouvernement et l'obligation de rendre compte des bandes indiennes et modifiant certaines lois », qui pourrait modifier la façon dont les Premières nations sont tenues de faire rapport. Ce projet de loi n'est toutefois pas entré

Pièce 1.1 Programmes sur lesquels porte la présente étude

Organisme	Programme	Description des programmes
Affaires indiennes et du Nord Canada	Inscription des Indiens	Rapports au Ministère faisant état des naissances, des décès et des autres événements liés à l'inscription des personnes ayant le statut d'Indien
	Éducation	Versement de fonds pour tous les niveaux d'éducation, de l'élémentaire au postsecondaire, y compris l'enseignement spécial et l'apprentissage continu
	Développement social	Versement de fonds aux individus et familles, par le truchement des Premières nations, pour divers programmes sociaux
	Soutien des gouvernements indiens	Versement de fonds pour les structures qui régissent les collectivités et les conseils tribaux
	Immobilisations	Soutien financier à l'infrastructure communautaire comme l'adduction d'eau et les égouts, les routes, les ponts, la construction et la rénovation de logements, ainsi que de grands projets d'immobilisation
	Développement économique	Appui au processus de développement économique communautaire, d'aide générale aux affaires et de débouchés découlant de l'exploitation des ressources
Santé Canada	Soins à domicile et en milieu communautaire	Met en œuvre ou améliore les soins de santé à domicile et en milieu communautaire; comprend un ensemble de services qui répondent aux besoins sociaux et de santé propres aux Premières nations
	Aide préscolaire aux Autochtones dans les réserves	Une stratégie d'intervention précoce pour répondre aux besoins des enfants, jusqu'à l'âge de six ans, des Premières nations qui vivent dans les collectivités des Premières nations
	Initiative sur le diabète chez les Autochtones	Initiative visant à traiter le problème de l'épidémie de diabète chez les Autochtones et touchant trois grands secteurs : les soins et le traitement; la prévention et la sensibilisation; le soutien relatif au mode de vie
	Stratégie d'élimination de la tuberculose	Une stratégie qui a pour objet de prévenir et d'enrayer la tuberculose dans les collectivités des Premières nations
Développement des ressources humaines Canada	Stratégie de développement des ressources humaines autochtones	Permettre aux organisations autochtones d'aider les clients à se préparer à un emploi, à l'obtenir et à le conserver
Société canadienne d'hypothèques et de logement	Article 95 de la *Loi nationale sur l'habitation*, Aide au logement	Aide aux Premières nations pour la construction, l'achat et la rénovation de logements convenables et abordables en vue de la location dans les réserves

Source : Affaires indiennes et du Nord Canada; Développement des ressources humaines Canada; Santé Canada; Société canadienne d'hypothèques et de logement

dans nos discussions avec les Premières nations, et il n'est pas pris en ligne de compte dans cette étude. Nous n'avons pas non plus pris en considération une proposition reliée aux exigences en matière de rapports et visant à mettre sur pied quatre instituts publics, notamment un Institut de statistique pour les Premières nations, pour aider celles-ci à satisfaire leurs besoins en matière d'information.

1.19 On trouvera des détails supplémentaires sur l'étude à la fin du chapitre, dans la section intitulée À propos de l'étude.

Observations et recommandations

Nature du système de rapports

Les ententes de financement fixent les exigences à cet égard

1.20 Les Premières nations sont tenues de faire rapport aux organismes fédéraux en vertu à la fois de lois précises (soit la *Loi sur les Indiens* et d'autres lois fédérales) et de politiques gouvernementales intégrées aux ententes de financement conclues avec les Premières nations.

1.21 Ces ententes sont assez typiques puisqu'elles sont préparées à partir de modèles, et le financement est distribué en fonction de formules plutôt que négocié individuellement. Ordinairement, les ententes prévoient le versement de fonds pour une durée déterminée et pour l'exécution de programmes précis, et différentes conditions y sont rattachées, notamment le droit d'intervention du ministre et les exigences en matière de rapports.

1.22 Les ententes de financement revêtent le plus souvent la forme d'accords de contribution, qui sont des ententes de transfert soumises à des contrôles de la part des ministères et des organismes centraux. Une politique du Conseil du Trésor régit la façon dont les ministères effectuent de tels paiements, de même que la façon d'en rendre compte et de les vérifier. Cette politique n'exige pas la tenue de vérifications externes; dans les cas où les vérifications financières sont exigées en vertu d'accords de contribution, elles doivent être effectuées conformément aux normes de vérification généralement reconnues. Ces accords prévoient essentiellement que les Premières nations doivent répondre de la façon dont elles dépensent l'argent en vue d'atteindre les résultats escomptés. Elles peuvent aussi être soumises à des vérifications ministérielles de ces dépenses. Les ententes conclues avec les Premières nations prévoient des fonds pour les dépenses de programmes (éducation, logement, santé communautaire et volet social); des corrections sont aussi apportées à certains programmes en vue de rembourser aux Premières nations ce qu'elles dépensent pour des services particuliers (p. ex., aide sociale, enseignement spécial ou services à l'enfance et à la famille indiennes).

1.23 En Saskatchewan, le financement de certains programmes a été calculé pour l'ensemble de la province par les organismes fédéraux, mais la Federation of Saskatchewan Indian Nations intervient dans la gestion des programmes (par exemple, les programmes sur le marché du travail avec Développement des ressources humaines Canada) et dans l'affectation des

ressources pour le logement, avec la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Les ententes de financement ont connu une évolution

1.24 Les ententes de financement ont connu une évolution ces dernières années.

- L'intention déclarée d'Affaires indiennes et du Nord Canada est de s'orienter vers des ententes qui confèrent davantage de flexibilité aux Premières nations, en autorisant par exemple un financement pluriannuel ou le transfert de l'excédent d'un programme à un autre programme en vue de couvrir les dépenses de ce dernier.
- Au cours des années 1990, Santé Canada a en outre favorisé un accroissement de la flexibilité au moyen d'ententes de transfert quinquennales. Toutefois, il a récemment entrepris une révision en profondeur de ses ententes avec les Premières nations. Ainsi, la date d'échéance pour produire les états financiers vérifiés a été reportée, passant de 90 à 120 jours après la fin de l'exercice; en outre, les ententes de transfert consolidées ont été modifiées de manière à y intégrer des mesures de contrôle supplémentaires.

1.25 Nous avons observé qu'une des quatre collectivités que nous avons visitées a conclu une entente de transfert quinquennale avec Affaires indiennes et du Nord Canada (entente de transfert financier) et qu'une autre collectivité a conclu une entente annuelle avec ce ministère (entente de financement global). Dans les deux autres collectivités, l'entente annuelle sur la prestation des programmes d'Affaires indiennes et du Nord Canada était conclue entre le tiers gestionnaire et le Ministère. Trois des collectivités ont conclu des ententes pluri-annuelles avec Santé Canada (Accord de contribution unifié de transfert ciblé) tandis que dans la quatrième, le conseil tribal a conclu le même type d'entente. Toutes les collectivités ont conclu des accords d'exploitation avec la Société canadienne d'hypothèques et de logement qui leur fournissent des subventions et des prêts garantis par la Société, en vue de construire, d'acheter ou de rénover des logements.

Plusieurs types de rapports sont exigés

1.26 On peut regrouper les rapports non financiers et financiers exigés par les organismes fédéraux de la façon présentée à la pièce 1.2, qui donne des exemples de chaque type de rapport (voir l'annexe A pour de l'information supplémentaire). Nous avons inclus des rapports qui appuient les propositions de financement, qu'il s'agisse d'un financement ponctuel ou de financement continu. Nous avons aussi inclus des déclarations sur les budgets et les flux de trésorerie des nouveaux programmes, parce que les Premières nations fournissent les données requises sur ceux-ci. Les organismes fédéraux versent des fonds aux Premières nations pour préparer les rapports requis.

Un nombre élevé de rapports est exigé

1.27 Selon nos estimations, 202 rapports sont exigés au cours d'une année de la part d'une collectivité pour certains programmes des quatre organismes

fédéraux de notre étude, y compris les rapports qu'exigent les ententes annuelles d'Affaires indiennes et du Nord Canada (ententes de financement global). Ce nombre tombe à 168 grâce aux ententes pluriannuelles de ce ministère (ententes de transfert financier), pour lesquelles les exigences sont moins nombreuses. La pièce 1.3 donne un résumé des résultats. Les estimations se fondent sur les ententes de financement de la Saskatchewan et les documents connexes des organismes fédéraux; le nombre réel de rapports

Pièce 1.2 Exemples de types de rapports que doivent présenter les Premières nations

Type	Organisme fédéral	Rapport	Description
Information non financière			
Plan	Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC)	Plan de logement quinquennal	Énoncé des recettes et des dépenses pour le logement, par année et par source de soutien au financement (AINC, SCHL, fonds des bandes, etc.)
Soutien aux propositions	Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL)	Rapports environnementaux	Ces rapports doivent accompagner les propositions de logement locatif comportant plus de six unités pour déterminer s'il y a de la contamination (p. ex., des produits chimiques) sur les lieux où des unités d'habitation seront construites
Activité	AINC	Rapport mensuel sur les soins des adultes (ce rapport est annuel dans les ententes quinquennales)	Informations sur l'identité du client desservi, le type de soins reçus et les heures de soins infirmiers
Recensement	AINC	Éducation postsecondaire	Rapports de recensement annuels sur le nombre d'élèves financés, les institutions qu'ils fréquentent et les informations connexes
Surveillance (contrôle)	Développement des ressources humaines Canada (DRHC)	Rapports de contrôle	Regroupement des observations et des recommandations qui découlent d'une visite, par le personnel du Saskatchewan Indian Training Assessment Group Inc., aux zones de gestion des Premières nations. Il traite de questions comme les revendications financières, les activités liées à l'assurance-emploi et les immobilisations
Évaluation	AINC	Évaluations quinquennales des écoles	On exige qu'un examen du programme d'enseignement dans les écoles exploitées par les Premières nations soit effectué tous les cinq ans
Information financière			
États financiers vérifiés externes	AINC	États financiers vérifiés externes des Premières nations	Des vérificateurs externes, nommés par le chef et le conseil, vérifient les états financiers et leur font directement rapport
Autres rapports financiers	Santé Canada	Budgets et états des mouvements de trésorerie pour les nouveaux programmes de contribution	Il s'agit le plus souvent d'un énoncé d'une page couvrant la durée de l'accord de contribution pour chaque programme

Source : Affaires indiennes et du Nord Canada; Développement des ressources humaines Canada; Santé Canada; Société canadienne d'hypothèques et de logement

déposés par chaque Première nation peut varier. L'estimation est inférieure à la réalité, parce que nous n'avons pas inclus les rapports relatifs à tous les programmes des quatre organisations, ni ceux exigés par les autres organismes fédéraux qui ont eux aussi apporté un soutien aux Autochtones.

Pièce 1.3 Estimation du nombre annuel de rapports exigés pour les programmes fédéraux examinés

Programmes fédéraux	Rapports non financiers					Rapports financiers		Total
	Plans	Soutien aux propositions	Activité	Recensement	Évaluation et surveillance	États financiers vérifiés externes	Autres éléments financiers (budgets, mouvements de trésorerie)	
Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC)								
AINC – consolidé						1	1	2
Système d'inscription des Indiens				26				26
Éducation			3	3	1		3	10
Développement social		12	40 (6)*		1		24	77 (43)*
Soutien des gouvernements indiens		1	1					2
Immobilisations	1		9				5	15
Développement économique			4					4
AINC - sous-total	1	13	57 (23)*	29	2	1	33	136 (102)*
Santé Canada								
Programmes de transfert	1		1		1	1		4
Soins à domicile et en milieu communautaire	1	1	4				3	9
Aide préscolaire aux Autochtones dans les réserves	1		3				1	5
Initiative sur le diabète chez les Autochtones	1		4				3	8
Stratégie d'élimination de la tuberculose			22				12	34
Santé Canada – sous-total	4	1	34		1	1	19	60

fédéraux de notre étude, y compris les rapports qu'exigent les ententes annuelles d'Affaires indiennes et du Nord Canada (ententes de financement global). Ce nombre tombe à 168 grâce aux ententes pluriannuelles de ce ministère (ententes de transfert financier), pour lesquelles les exigences sont moins nombreuses. La pièce 1.3 donne un résumé des résultats. Les estimations se fondent sur les ententes de financement de la Saskatchewan et les documents connexes des organismes fédéraux; le nombre réel de rapports

Pièce 1.2 Exemples de types de rapports que doivent presenter les Premières nations

Type	Organisme fédéral	Rapport	Description
		Information non financière	
Plan	Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC)	Plan de logement quinquennal	Énoncé des recettes et des dépenses pour le logement, par année et par source de soutien au financement (AINC, SCHL, fonds des bandes, etc.)
Soutien aux propositions	Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL)	Rapports environnementaux	Ces rapports doivent accompagner les propositions de logement locatif comportant plus de six unités pour déterminer s'il y a de la contamination (p. ex., des produits chimiques) sur les lieux où des unités d'habitation seront construites
Activité	AINC	Rapport mensuel sur les soins des adultes (ce rapport est annuel dans les ententes quinquennales)	Informations sur l'identité du client desservi, le type de soins reçus et les heures de soins infirmiers
Recensement	AINC	Éducation postsecondaire	Rapports de recensement annuels sur le nombre d'élèves financés, les institutions qu'ils fréquentent et les informations connexes
Surveillance (contrôle)	Développement des ressources humaines Canada (DRHC)	Rapports de contrôle	Regroupement des observations et des recommandations qui découlent d'une visite, par le personnel du Saskatchewan Indian Training Assessment Group Inc., aux zones de gestion des Premières nations. Il traite de questions comme les revendications financières, les activités liées à l'assurance-emploi et les immobilisations
Évaluation	AINC	Évaluations quinquennales des écoles	On exige qu'un examen du programme d'enseignement dans les écoles exploitées par les Premières nations soit effectué tous les cinq ans
		Information financière	
États financiers vérifiés externes	AINC	États financiers vérifiés externes des Premières nations	Des vérificateurs externes, nommés par le chef et le conseil, vérifient les états financiers et leur font directement rapport
Autres rapports financiers	Santé Canada	Budgets et états des mouvements de trésorerie pour les nouveaux programmes de contribution	Il s'agit le plus souvent d'un énoncé d'une page couvrant la durée de l'accord de contribution pour chaque programme

Source : Affaires indiennes et du Nord Canada; Développement des ressources humaines Canada; Santé Canada; Société canadienne d'hypothèques et de logement

déposés par chaque Première nation peut varier. L'estimation est inférieure à la réalité, parce que nous n'avons pas inclus les rapports relatifs à tous les programmes des quatre organisations, ni ceux exigés par les autres organismes fédéraux qui ont eux aussi apporté un soutien aux Autochtones.

Pièce 1.3 Estimation du nombre annuel de rapports exigés pour les programmes fédéraux examinés

Programmes fédéraux	Rapports non financiers					Rapports financiers		Total
	Plans	Soutien aux propositions	Activité	Recensement	Évaluation et surveillance	États financiers vérifiés externes	Autres éléments financiers (budgets, mouvements de trésorerie)	
Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC)								
AINC – consolidé						1	1	2
Système d'inscription des Indiens				26				26
Éducation			3	3	1		3	10
Développement social		12	40 (6)*		1		24	77 (43)*
Soutien des gouvernements indiens		1	1					2
Immobilisations	1		9				5	15
Développement économique			4					4
AINC - sous-total	1	13	57 (23)*	29	2	1	33	136 (102)*
Santé Canada								
Programmes de transfert	1		1		1	1		4
Soins à domicile et en milieu communautaire	1	1	4				3	9
Aide préscolaire aux Autochtones dans les réserves	1		3				1	5
Initiative sur le diabète chez les Autochtones	1		4				3	8
Stratégie d'élimination de la tuberculose			22				12	34
Santé Canada – sous-total	4	1	34		1	1	19	60

Pièce 1.3 Estimation du nombre annuel de rapports exigés pour les programmes fédéraux examinés (suite)

Programmes fédéraux	Rapports non financiers					Rapports financiers		Total
	Plans	Soutien aux propositions	Activité	Recensement	Évaluation et surveillance	États financiers vérifiés externes	Autres éléments financiers (budgets, mouvements de trésorerie)	
Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL)								
Article 95 de la *Loi nationale sur l'habitation*, Aide au logement		2**	1		1	2		6
TOTAL	5	16	92(58)*	29	4	4	52	202(168)*
Développement des ressources humaines Canada* (DHRC)**								
Ententes sur le développement des ressources humaines autochtones (EDRHA)		1	9****			****	5	15

Remarques :

* Les chiffres entre parenthèses se rapportent aux exigences en matière de rapports relevant des ententes de transfert financier d'Affaires indiennes et du Nord Canada (pluriannuelles). Toutes les autres exigences du Ministère concernent les ententes de financement global (annuelles).

** La Société canadienne d'hypothèques et de logement demande que les propositions de logement soient soumises sur une base annuelle. Toutefois, les Premières nations ne font pas des demandes chaque année.

*** Les rapports de Développement des ressources humaines Canada ne sont pas inclus dans le total car les collectivités des Premières nations ne les présentent pas directement à DRHC. Les conseils locaux présentent les rapports à l'organisme qui détient l'EDRHA. Celui-ci fournit alors au Ministère les rapports ou les données électroniques.

**** Développement des ressources humaines Canada exige que l'organisme détenant l'EDRHA soumette un rapport de vérification annuel, qui est inclus dans le rapport annuel et est considéré comme un rapport d'activité dans ce tableau.

Source : Affaires indiennes et du Nord Canada; Développement des ressources humaines Canada; Santé Canada; Société canadienne d'hypothèques et de logement

Point de vue des Premières nations

Des collectivités élaborent des procédures pour les rapports

1.28 Dans le système de rapports actuels, l'information est acheminée des Premières nations aux organismes fédéraux. Les Premières nations que nous avons consultées jugent que les exigences en matière de rapports ne sont pas conçues de manière à les aider à gérer leurs propres affaires, surtout quand ces nations ont créé leurs propres structures de gouvernance comportant une procédure pour les rapports.

1.29 Chez les quatre Premières nations que nous avons visitées en Saskatchewan, le chef et le conseil ont délégué, en leur qualité de représentants élus, leurs responsabilités en ce qui a trait au portefeuille dans des domaines comme la santé et le logement à des comités présidés par un membre du conseil et composés de membres de la collectivité.

Pièce 1.3 Estimation du nombre annuel de rapports exigés pour les programmes fédéraux examinés (suite)

Programmes fédéraux	Rapports non financiers					Rapports financiers		Total
	Plans	Soution aux propositions	Activité	Recensement	Évaluation et surveillance	États financiers vérifiés externes	Autres éléments financiers (budgets, mouvements de trésorerie)	
Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL)								
Article 95 de la *Loi nationale sur l'habitation*, Aide au logement		2**	1		1	2		6
TOTAL	5	16	92(58)*	29	4	4	52	202(168)*
Développement des ressources humaines Canada* (DHRC)**								
Ententes sur le développement des ressources humaines autochtones (EDRHA)		1	9****			****	5	15

Remarques :

* Les chiffres entre parenthèses se rapportent aux exigences en matière de rapports relevant des ententes de transfert financier d'Affaires indiennes et du Nord Canada (pluriannuelles). Toutes les autres exigences du Ministère concernent les ententes de financement global (annuelles).

** La Société canadienne d'hypothèques et de logement demande que les propositions de logement soient soumises sur une base annuelle. Toutefois, les Premières nations ne font pas des demandes chaque année.

*** Les rapports de Développement des ressources humaines Canada ne sont pas inclus dans le total car les collectivités des Premières nations ne les présentent pas directement à DRHC. Les conseils locaux présentent les rapports à l'organisme qui détient l'EDRHA. Celui-ci fournit alors au Ministère les rapports ou les données électroniques.

**** Développement des ressources humaines Canada exige que l'organisme détenant l'EDRHA soumette un rapport de vérification annuel, qui est inclus dans le rapport annuel et est considéré comme un rapport d'activité dans ce tableau.

Source : Affaires indiennes et du Nord Canada; Développement des ressources humaines Canada; Santé Canada; Société canadienne d'hypothèques et de logement

Point de vue des Premières nations

Des collectivités élaborent des procédures pour les rapports

1.28 Dans le système de rapports actuels, l'information est acheminée des Premières nations aux organismes fédéraux. Les Premières nations que nous avons consultées jugent que les exigences en matière de rapports ne sont pas conçues de manière à les aider à gérer leurs propres affaires, surtout quand ces nations ont créé leurs propres structures de gouvernance comportant une procédure pour les rapports.

1.29 Chez les quatre Premières nations que nous avons visitées en Saskatchewan, le chef et le conseil ont délégué, en leur qualité de représentants élus, leurs responsabilités en ce qui a trait au portefeuille dans des domaines comme la santé et le logement à des comités présidés par un membre du conseil et composés de membres de la collectivité.

1.30 Nous avons compté cinq de ces comités dans une petite collectivité; tout membre de la collectivité est libre de siéger à ces comités, qui font régulièrement rapport au conseil. Les conseillers responsables d'un domaine ou portefeuille en particulier traitent directement avec le personnel qui s'occupe de l'administration et de la gestion des programmes. Une autre collectivité, plus large, a créé 12 portefeuilles, chacun détenu par un conseiller et géré par un directeur de programme. La fonction administrative, qui est séparée de celle des représentants élus, y est régie par sa loi sur la gestion financière.

Certaines collectivités ont créé des rapports financiers internes

1.31 Les deux collectivités non gérées par un tiers ont établi une marche à suivre pour les rapports financiers internes, lesquels sont rattachés à leur processus budgétaire. Elles possèdent des logiciels de comptabilité appropriés et se sont organisées pour examiner les renseignements financiers et en faire rapport. Dans une collectivité, par exemple, des rapports sur le grand livre général sont expédiés au directeur administratif, pour examen, avant d'être acheminés au chef et au conseil. Le personnel rapporte, au cours de l'année, toute divergence ou tout écart par rapport au budget. Le chef et le conseil surveillent le budget global et les services offerts, et approuvent les opérations financières.

1.32 Ces deux collectivités entretiennent de bons rapports professionnels avec les vérificateurs externes. Le processus budgétaire consiste pour une part en une réunion annuelle avec les membres, à l'occasion de laquelle le chef et le conseil présentent les états financiers vérifiés.

Les collectivités préparent des rapports non financiers officiels et non officiels

1.33 Dans les quatre collectivités, on fait constamment rapport des programmes prioritaires (de façon tant officielle que non officielle) aux membres de la collectivité. Le conseiller du portefeuille et le gestionnaire du programme font rapport au chef et au conseil, qui à leur tour informent en général les membres de la collectivité à l'occasion de réunions tenues régulièrement. Dans une des collectivités, par exemple, la politique sur l'éducation veut que le directeur de l'éducation adresse des rapports périodiques au chef et au conseil; dans une autre, chaque école respecte un processus de rapport mensuel pour détecter les enfants qui ont besoin d'aide et ceux qui doivent aller dans des classes pour enfants éprouvant des besoins spéciaux; également, une des collectivités possède sa propre station de radio, qui permet aux dirigeants communautaires de discuter avec les membres de tout un éventail de questions.

1.34 Les administrateurs communautaires nous ont indiqué qu'ils font usage, dans leurs processus de rapport, de certains rapports non financiers exigés par les organismes fédéraux. Ainsi, le conseiller du portefeuille dans une des collectivités se sert des rapports mensuels sur l'aide sociale pour rendre compte verbalement au chef et au conseil, qui jugent cette pratique utile pour gérer le programme. De même, dans une autre collectivité, on se sert des rapports mensuels préparés par les conseils locaux, en vertu d'une

entente de développement des ressources humaines autochtones conclue avec Développement des ressources humaines Canada, pour gérer les programmes d'emploi. Certains des rapports d'évaluation exigés par les organismes fédéraux se sont aussi révélés utiles pour les collectivités. L'une d'elles, par exemple, se fonde sur l'évaluation de l'école pour juger le rendement de cette école, puis pour dresser un plan d'amélioration scolaire.

Les collectivités critiquent vivement le système de rapports fédéral

1.35 Les Premières nations nous ont déclaré que les informations exigées ne répondent en général pas à leurs priorités et ne leur sont pas toujours utiles. Les exigences en matière de rapports sont imposées plutôt que déterminées par l'entremise de consultations. Si les rapports ne sont pas envoyés, la collectivité pourrait ne pas recevoir de fonds pour la prochaine période. Selon les dirigeants communautaires, le fait que les rapports soit souvent sans importance ou sans conséquence pour la prestation des programmes encourage les gens à déposer des rapports dans le seul but de continuer à recevoir les fonds. Autrement dit, il s'agit « d'échanger des données contre des dollars ». De plus, les Premières nations doivent surmonter bien des obstacles pour préparer les rapports, y compris des exigences mal expliquées, des données qui sont souvent difficiles à recueillir et un manque d'uniformité dans le financement consenti pour préparer les rapports. Selon un des chefs, nul ne comprend l'utilité de la plupart des rapports. Les paragraphes 1.36 à 1.44 donnent des exemples de ces problèmes.

1.36 Dans le domaine de l'éducation, on se sert de la liste nominative (un dénombrement annuel des effectifs) pour calculer le niveau de financement du programme d'éducation de la collectivité; cependant, les rajustements aux niveaux de financement ne sont apportés que lors de l'exercice suivant. Ainsi, une collectivité dont les effectifs scolaires avaient augmenté de 10 p. 100 n'a pas reçu les fonds supplémentaires avant le mois d'avril suivant, ce qui a grevé le budget de la collectivité alloué à l'éducation. Par ailleurs, les fonctionnaires d'Affaires indiennes et du Nord Canada en Saskatchewan vérifient la liste nominative en s'assurant que chaque élève suit régulièrement les classes jusqu'au 28 septembre inclusivement de chaque année scolaire. Selon les collectivités, toutefois, un financement qui repose sur la régularité de la présence à l'école jusqu'au 28 septembre (détermination sujette à l'interprétation des fonctionnaires ministériels présents) ne les aide pas à s'occuper des élèves qui ne viennent que sporadiquement à l'école — et qui sont les plus exposés au décrochage scolaire. Ces observations des Premières nations sont conformes aux constatations de notre vérification de l'éducation élémentaire et secondaire (publiée en avril 2000) où nous recommandions au Ministère d'améliorer l'utilisation de la liste nominative.

1.37 Les Premières nations nous ont indiqué qu'il faut préparer plusieurs rapports sur le logement, y compris des mises à jour annuelles concernant l'état des logements, les plans de la collectivité pour de nouveaux logements et le nombre de maisons construites ou rénovées. Selon des collectivités, toutefois, la façon dont Affaires indiennes et du Nord Canada affecte les fonds ne répond pas aux besoins signalés dans les rapports exigés, mais fait

appel à une formule de financement soumise à un plafond depuis le milieu des années 1980. Les collectivités que nous avons visitées ne retiraient rien de ces rapports.

1.38 Les inspecteurs des conseils tribaux collaborent avec les collectivités à la collecte de données sur le logement, qui sont remises à Affaires indiennes et du Nord Canada. De l'avis d'un des conseils tribaux rencontrés lors de notre visite, il est concrètement impossible de répondre aux exigences en matière de rapports, c'est-à-dire que les ressources affectées sont insuffisantes pour inspecter tous les logements et rénovations. Dans la pratique, ses inspecteurs ne réalisent aucune inspection de maisons individuelles (à l'exception des nouvelles constructions, pour assurer la conformité aux codes du bâtiment). En conséquence, le personnel du conseil tribal se borne, pour préparer les rapports destinés au Ministère, à discuter avec les coordonnateurs du logement dans la collectivité et à réaliser quelques inspections des rénovations principales.

1.39 Pour recevoir des fonds fédéraux de façon continue, les Premières nations doivent produire au moment voulu les états financiers vérifiés requis. Par exemple, Affaires indiennes et du Nord Canada a fixé un délai de 120 jours après la fin de l'exercice pour la réception des états financiers vérifiés. On nous a informés dans une collectivité que ce ne sont pas toutes les entreprises des Premières nations qui utilisent la date du 31 mars pour la clôture de l'exercice. Cela retarde donc la présentation des états financiers consolidés au Ministère. Si celui-ci ne reçoit pas les états financiers consolidés vérifiés au plus tard le 31 juillet, les fonds discrétionnaires peuvent être retenus.

1.40 Depuis 1998-1999, les collectivités doivent préparer un rapport annuel pour le programme de Prestation nationale pour enfants; à leur avis, ce programme, et ses exigences en matière de rapports, ont été mal expliqués, c'est-à-dire qu'on a donné quelques explications sur ce qu'il est interdit de financer, mais peu sur ce qui est admissible au financement. Ainsi, les collectivités ont dû deviner en quoi consiste un programme ou un rapport adéquat. L'une des collectivités consultées ignorait ce qu'on attendait d'elle, mais a préparé des rapports minutieux sur ses réalisations; les rapports annuels des autres collectivités, par contre, consistaient pour l'essentiel en des listes des activités et des dépenses (voir l'étude de cas « La Prestation nationale pour enfants : une occasion manquée de faire rapport sur les résultats », à la page 14).

1.41 Les collectivités nous ont informés qu'elles jugent préoccupants le nombre et la fréquence des rapports exigés par Santé Canada, et ont ajouté que les rapports à présenter en vertu des programmes de contribution étaient répétitifs et pourraient être combinés. Un autre problème, à propos de ces rapports, est que les collectivités n'ont pas reçu de rétroaction des fonctionnaires de Santé Canada dans la région de la Saskatchewan. Deux collectivités ont déclaré que « les rapports tombent dans un grand trou noir ». Les relations entre les collectivités et les fonctionnaires locaux de

La Prestation nationale pour enfants : une occasion manquée de faire rapport sur les résultats

Le programme de Prestation nationale pour enfants (PNE) est conçu pour permettre aux Premières nations de rajuster les prestations d'aide sociale et de réinvestir les économies ainsi réalisées dans un éventail de programmes, comme les garderies, la nutrition de l'enfant, le développement de la petite enfance, les possibilités d'emploi et de formation, et les enseignements culturels.

La PNE repose sur des objectifs clairs : aider à prévenir et à réduire la pauvreté chez les enfants, favoriser la participation au marché du travail, et réduire les chevauchements et dédoublements de programmes. On a créé un cadre d'évaluation et de reddition de comptes, qui précise certains indicateurs des résultats. Dans le cadre du PNE, on a pris l'engagement non seulement d'évaluer l'efficacité et les répercussions du programme d'ici le 31 mars 2003, mais aussi de poursuivre le processus de surveillance. Les rapports des Premières nations comptent parmi les sources de données pour la surveillance et l'évaluation.

Le Rapport annuel sur le réinvestissement de la Prestation nationale pour enfants, qui est le seul rapport sur la PNE qu'Affaires indiennes et du Nord Canada exige des Premières nations, ne fait pas état des indicateurs des résultats. Le bureau régional devrait mettre en œuvre, dans chaque Première nation, les exigences pour un plan de réinvestissement, ce qui comprend les critères régissant la fourniture d'informations au sujet des résultats du projet. Nous n'avons toutefois pas observé une telle aide ni une telle orientation dans les collectivités que nous avons visitées. En conséquence, les rapports annuels sur la PNE que nous avons consultés fournissent des descriptions, mais non des informations utiles sur les résultats.

Source : Affaires indiennes et du Nord Canada et des collectivités des Premières nations

Santé Canada ont porté la plupart du temps sur les plaintes des membres de la collectivité au sujet de la prestation des services de santé.

1.42 Les quatre Premières nations et les deux conseils tribaux que nous avons visités critiquaient sévèrement le processus utilisé par Santé Canada pour mettre en œuvre les nouvelles ententes. Ils ont affirmé que le processus les empêchaient de participer de manière significative.

1.43 Le personnel d'un programme de services à l'enfance et à la famille indiennes dans l'une des collectivités se demandait pourquoi leur organisation avait reçu des fonds pour les évaluations réalisées en l'an trois et en l'an six du programme, mais non par la suite, alors que les évaluations leur semblaient des outils de gestion précieux.

1.44 Les dirigeants dans une des collectivités ont expliqué qu'il leur a fallu quatre ans pour rédiger leur manuel des politiques et procédures, parce qu'ils étaient tellement pris par la nécessité de remplir les obligations en matière de rapports imposées par les accords de contribution qu'il leur était impossible de s'occuper des questions de gestion les plus stratégiques.

1.45 Une personne, résumant une bonne partie des propos qui nous ont été tenus, a déclaré que les exigences en matière de rapports sont un mélange de tissus disparates cousus ensemble, mais dont aucun n'est apparié aux autres. Ce caractère disparate est porté au compte, avant tout, du manque de coordination fédérale. À titre d'exemple, les organismes fédéraux ont demandé aux collectivités de dresser des plans pour les programmes de

La Prestation nationale pour enfants : une occasion manquée de faire rapport sur les résultats

Le programme de Prestation nationale pour enfants (PNE) est conçu pour permettre aux Premières nations de rajuster les prestations d'aide sociale et de réinvestir les économies ainsi réalisées dans un éventail de programmes, comme les garderies, la nutrition de l'enfant, le développement de la petite enfance, les possibilités d'emploi et de formation, et les enseignements culturels.

La PNE repose sur des objectifs clairs : aider à prévenir et à réduire la pauvreté chez les enfants, favoriser la participation au marché du travail, et réduire les chevauchements et dédoublements de programmes. On a créé un cadre d'évaluation et de reddition de comptes, qui précise certains indicateurs des résultats. Dans le cadre du PNE, on a pris l'engagement non seulement d'évaluer l'efficacité et les répercussions du programme d'ici le 31 mars 2003, mais aussi de poursuivre le processus de surveillance. Les rapports des Premières nations comptent parmi les sources de données pour la surveillance et l'évaluation.

Le Rapport annuel sur le réinvestissement de la Prestation nationale pour enfants, qui est le seul rapport sur la PNE qu'Affaires indiennes et du Nord Canada exige des Premières nations, ne fait pas état des indicateurs des résultats. Le bureau régional devrait mettre en œuvre, dans chaque Première nation, les exigences pour un plan de réinvestissement, ce qui comprend les critères régissant la fourniture d'informations au sujet des résultats du projet. Nous n'avons toutefois pas observé une telle aide ni une telle orientation dans les collectivités que nous avons visitées. En conséquence, les rapports annuels sur la PNE que nous avons consultés fournissent des descriptions, mais non des informations utiles sur les résultats.

Source : Affaires indiennes et du Nord Canada et des collectivités des Premières nations

Santé Canada ont porté la plupart du temps sur les plaintes des membres de la collectivité au sujet de la prestation des services de santé.

1.42 Les quatre Premières nations et les deux conseils tribaux que nous avons visités critiquaient sévèrement le processus utilisé par Santé Canada pour mettre en œuvre les nouvelles ententes. Ils ont affirmé que le processus les empêchaient de participer de manière significative.

1.43 Le personnel d'un programme de services à l'enfance et à la famille indiennes dans l'une des collectivités se demandait pourquoi leur organisation avait reçu des fonds pour les évaluations réalisées en l'an trois et en l'an six du programme, mais non par la suite, alors que les évaluations leur semblaient des outils de gestion précieux.

1.44 Les dirigeants dans une des collectivités ont expliqué qu'il leur a fallu quatre ans pour rédiger leur manuel des politiques et procédures, parce qu'ils étaient tellement pris par la nécessité de remplir les obligations en matière de rapports imposées par les accords de contribution qu'il leur était impossible de s'occuper des questions de gestion les plus stratégiques.

1.45 Une personne, résumant une bonne partie des propos qui nous ont été tenus, a déclaré que les exigences en matière de rapports sont un mélange de tissus disparates cousus ensemble, mais dont aucun n'est apparié aux autres. Ce caractère disparate est porté au compte, avant tout, du manque de coordination fédérale. À titre d'exemple, les organismes fédéraux ont demandé aux collectivités de dresser des plans pour les programmes de

logement et de santé communautaire, mais le processus manquait de cohérence du point de vue de ces collectivités. On présente des exemples de ce manque de coordination aux paragraphes 1.46 à 1.48.

1.46 La modification en 1996 de la politique fédérale du logement a donné lieu à la nécessité de préparer un plan d'habitation quinquennal. Les collectivités que nous avons visitées ont préparé des propositions en vue de répondre aux besoins en matière de logements, et ont fourni une mise à jour annuelle de l'état des logements. Les conseillers du portefeuille pour le logement et la santé ont dit que les enquêtes qu'ils avaient menées montraient les risques que le surpeuplement des logements pose pour la santé, et faisaient aussi ressortir de graves problèmes de moisissure et d'installations sanitaires inadéquates. Ils ont transmis cette information à Affaires indiennes et du Nord Canada et à Santé Canada, mais ni eux, ni ces ministères, n'en ont fait usage. En fait, les fonctionnaires locaux d'Affaires indiennes et du Nord Canada ont déclaré qu'ils ne se servent pas des plans d'habitation et que ceux-ci n'ont aucune incidence à long terme sur les budgets d'habitation des collectivités.

1.47 Le plan d'habitation quinquennal et les mises à jour annuelles remis à Affaires indiennes et du Nord Canada ne sont pas communiqués à la Société canadienne d'hypothèques et de logement, bien que la Société fournisse la majeure partie du financement gouvernemental pour les nouveaux logements construits dans les collectivités que nous avons visitées. Qui plus est, la Société compte sur le Ministère pour recevoir des conseils sur l'affectation de l'argent par région. La Société exige une garantie de prêt ministérielle et n'affecte les fonds qu'au moment où le Ministère lui fournit cette garantie. Or, celui-ci ne peut la lui fournir que 120 jours après la fin de l'exercice, de façon à ce que les fonctionnaires ministériels puissent examiner les états financiers vérifiés annuels des collectivités. En conséquence, la Société ne prend ses engagements financiers qu'entre août et octobre de chaque année. Les collectivités nous ont informé que ce retard peut les obliger à procéder à la construction en hiver, entraînant une augmentation considérable des coûts, surtout dans les collectivités éloignées.

1.48 Les commissions de santé et le personnel affecté aux soins de santé dans les collectivités ont déclaré que la préparation des plans de santé communautaires exigés par Santé Canada nécessite des efforts considérables de leur part. Exigés en vertu des ententes de transfert quinquennales, ces plans de santé sont mis à jour au moment du renouvellement des ententes; ils sont fondés le plus souvent sur des sondages que les membres de la collectivité ont remplis et mettent à jour les problèmes prioritaires. Pour prendre un exemple, une des collectivités accordait la priorité aux jeunes. Différents organismes fédéraux fournissent déjà des programmes pour les jeunes. Le personnel et les conseillers de la collectivité responsables des jeunes n'arrivaient pas à s'entendre sur le bien-fondé de préparer un plan de santé communautaire, étant donné que la collectivité ne pouvait pas mettre ce plan en œuvre à moins que le gouvernement fédéral coordonne différents programmes — coordination qui n'existait pas.

La gestion des rapports est un défi

1.49 Un système de rapports efficace contribue à assurer une bonne gestion. Dans cette optique, nous avons demandé aux Premières nations de la Saskatchewan faisant partie de notre échantillon si les rapports exigés par le gouvernement fédéral les aidaient à progresser; elles ont répondu par la négative dans la plupart des cas, et ce, pour plusieurs raisons :

- Les rapports ne fournissent pas de données de référence.
- Il n'existe pas de référenciation des meilleures pratiques susceptibles d'être utilisées par les Premières nations quand elles préparent leurs programmes et services.
- Peu de rapports portent sur le rendement.

On note une exception touchant les rapports sur le rendement, à savoir le Saskatchewan Indian Training Assessment Group Inc., qui détient, au nom de la Federation of Saskatchewan Indian Nations, l'Entente sur le développement des ressources humaines autochtones (EDRHA) pour la Saskatchewan (voir l'étude de cas « Le Saskatchewan Indian Training Assessment Group Inc. : relever le défi de la gestion », ci-après).

Le Saskatchewan Indian Training Assessment Group Inc. : relever le défi de la gestion

La Federation of Saskatchewan Indian Nations, représentée par le Saskatchewan Indian Training Assessment Group Inc. (le Groupe), est responsable de l'Entente sur le développement des ressources humaines autochtones pour les Premières nations de la Saskatchewan. Le Saskatchewan Indian Institute of Technologies (l'Institut) coordonne, au nom du Groupe, les responsabilités liées à cet accord de contribution conclu avec Développement des ressources humaines Canada, pour tous les membres des Premières nations dans la province (tant dans la réserve qu'en dehors de celle-ci), grâce à des ententes de gestion avec 24 conseils locaux. Les conseils locaux jouissent d'une certaine autonomie dans leur fonctionnement; ils décident notamment des projets de formation d'emploi qui bénéficieront d'un soutien et ils font rapport tous les ans au Groupe.

Le fonctionnement du programme est soumis à des contrôles très serrés. Développement des ressources humaines Canada se sert d'un modèle basé sur la population pour distribuer les fonds et exige que l'Institut lui soumette un plan de dépenses annuel. Tous les ans, on négocie un certain nombre de cibles précises, y compris le nombre de personnes qui reprennent le travail, le nombre de gens qui réussissent leurs programmes, les prestations non payées du Compte d'assurance-emploi, et le nombre de places en garderie qu'il faut financer et occuper. On exige en outre des rapports d'activité trimestriels, des données financières et des états financiers vérifiés annuels. L'Institut exerce une surveillance semestrielle sur l'activité des conseils locaux. Il dispose d'une base de données perfectionnée pour gérer les informations sur les clients ainsi que pour faire un envoi électronique des rapports exigés à l'administration centrale du Ministère. Les fonctionnaires régionaux de ce ministère évaluent les rapports; on effectue ensuite une assurance de la qualité, et enfin les résultats sont examinés de concert avec l'administration centrale du Ministère.

Source : Développement des ressources humaines Canada et le Saskatchewan Indian Training Assessment Group Inc.

La gestion des rapports est un défi

1.49 Un système de rapports efficace contribue à assurer une bonne gestion. Dans cette optique, nous avons demandé aux Premières nations de la Saskatchewan faisant partie de notre échantillon si les rapports exigés par le gouvernement fédéral les aidaient à progresser; elles ont répondu par la négative dans la plupart des cas, et ce, pour plusieurs raisons :

- Les rapports ne fournissent pas de données de référence.
- Il n'existe pas de référenciation des meilleures pratiques susceptibles d'être utilisées par les Premières nations quand elles préparent leurs programmes et services.
- Peu de rapports portent sur le rendement.

On note une exception touchant les rapports sur le rendement, à savoir le Saskatchewan Indian Training Assessment Group Inc., qui détient, au nom de la Federation of Saskatchewan Indian Nations, l'Entente sur le développement des ressources humaines autochtones (EDRHA) pour la Saskatchewan (voir l'étude de cas « Le Saskatchewan Indian Training Assessment Group Inc. : relever le défi de la gestion », ci-après).

Le Saskatchewan Indian Training Assessment Group Inc. : relever le défi de la gestion

La Federation of Saskatchewan Indian Nations, représentée par le Saskatchewan Indian Training Assessment Group Inc. (le Groupe), est responsable de l'Entente sur le développement des ressources humaines autochtones pour les Premières nations de la Saskatchewan. Le Saskatchewan Indian Institute of Technologies (l'Institut) coordonne, au nom du Groupe, les responsabilités liées à cet accord de contribution conclu avec Développement des ressources humaines Canada, pour tous les membres des Premières nations dans la province (tant dans la réserve qu'en dehors de celle-ci), grâce à des ententes de gestion avec 24 conseils locaux. Les conseils locaux jouissent d'une certaine autonomie dans leur fonctionnement; ils décident notamment des projets de formation d'emploi qui bénéficieront d'un soutien et ils font rapport tous les ans au Groupe.

Le fonctionnement du programme est soumis à des contrôles très serrés. Développement des ressources humaines Canada se sert d'un modèle basé sur la population pour distribuer les fonds et exige que l'Institut lui soumette un plan de dépenses annuel. Tous les ans, on négocie un certain nombre de cibles précises, y compris le nombre de personnes qui reprennent le travail, le nombre de gens qui réussissent leurs programmes, les prestations non payées du Compte d'assurance-emploi, et le nombre de places en garderie qu'il faut financer et occuper. On exige en outre des rapports d'activité trimestriels, des données financières et des états financiers vérifiés annuels. L'Institut exerce une surveillance semestrielle sur l'activité des conseils locaux. Il dispose d'une base de données perfectionnée pour gérer les informations sur les clients ainsi que pour faire un envoi électronique des rapports exigés à l'administration centrale du Ministère. Les fonctionnaires régionaux de ce ministère évaluent les rapports; on effectue ensuite une assurance de la qualité, et enfin les résultats sont examinés de concert avec l'administration centrale du Ministère.

Source : Développement des ressources humaines Canada et le Saskatchewan Indian Training Assessment Group Inc.

Les conseils tribaux relèvent le défi

1.50 Étant donné que le système de rapports fédéraux ne fournit pas les données sur le rendement nécessaires pour assurer une bonne gestion, les deux conseils tribaux que nous avons visités créent chacun leur propre système de mesure du rendement. Dans un cas, des indicateurs fourniront des données sur le rendement du système d'éducation; dans l'autre, le conseil tribal a dressé un plan échelonné sur 20 ans, et il évalue les progrès grâce à des indicateurs et à des mesures du rendement.

1.51 Le projet de création d'indicateurs de l'éducation en est aux stades préliminaires. Ces indicateurs visent à améliorer les communications et appuyer l'amélioration du système scolaire grâce à la prestation de renseignements généraux pouvant servir à interpréter les résultats obtenus par les élèves et à donner la preuve de la qualité des programmes. Toutefois, des fonds n'ont été obtenus d'Affaires indiennes et du Nord Canada que pour les deux premières années de ce projet, qui seront bientôt écoulées; certains craignent de ne pouvoir obtenir un engagement à long terme du Ministère pour ce projet.

1.52 Le plan de 20 ans préparé par l'autre conseil tribal se fonde sur des objectifs liés au développement économique, c'est-à-dire la création d'emplois et le rattrapage des niveaux d'éducation et de revenu jusqu'à ce qu'on parvienne à atteindre les niveaux du reste de la Saskatchewan. Le conseil tribal a fixé des niveaux de référence dès le lancement de ce plan au début des années 1990, et il a recueilli des données pour évaluer les progrès. Il a ainsi montré les réalisations, mis en lumière les secteurs qui exigent le plus d'attention, et concentré ses efforts en vue d'aller de l'avant.

Établissement de rapports pour les organismes fédéraux

1.53 Nous nous sommes penchés sur l'interaction fédérale avec les Premières nations de notre échantillon en matière d'établissement des exigences pour les rapports, ainsi qu'en matière de traitement, de vérification, d'examen et d'utilisation de ces rapports. Notre examen a porté sur les rapports financiers et non financiers dans chaque cycle annuel, de même que sur les rapports périodiques, comme les définitions des besoins et les évaluations. Nous avons posé quelques questions essentielles : les organismes fédéraux ont-ils déterminé les exigences en matière de rapports par voie de discussions avec les Premières nations? Le processus à cet égard était-il le plus efficace possible? Quelle utilisation les organismes fédéraux font-ils des rapports?

1.54 Nous nous sommes aussi penchés sur deux grandes questions soulevées dans ce contexte, tant par les Premières nations que par les fonctionnaires fédéraux : la nécessité d'améliorer l'information sur le rendement, et l'amélioration de la coordination des exigences des organismes fédéraux en matière de rapports.

Les exigences doivent être réévaluées

1.55 Nous avons observé, quand des programmes ont été ajoutés ces dernières années, que les exigences en matière de rapports pour les programmes actuels n'ont été que peu examinées, voire pas du tout. Nous notons aussi une tendance vers l'ajout continuel de rapports, c'est-à-dire que le lancement d'un nouveau programme s'accompagne immanquablement de nouvelles exigences en matière de rapports. Il y a par exemple le cas d'un nouveau programme fédéral étroitement apparenté à un programme actuel, comme le programme de soins à domicile et en milieu communautaire de Santé Canada, lancé en 1999, et le programme de soins aux adultes d'Affaires indiennes et du Nord Canada, qui existe depuis longtemps. Les deux ministères admettent ce chevauchement.

1.56 Nous avons constaté que les firmes d'experts-comptables externes doivent soumettre au chef et au conseil les résultats de leurs vérifications des états financiers, y compris un énoncé d'opinion. Dans une des collectivités, nous avons relevé différents styles de présentation de l'information dans les divers états financiers présentés à la clôture de l'exercice. En outre, certains des critères de déclaration vont au-delà du mandat ordinaire des vérificateurs. Ainsi, Santé Canada oblige les vérificateurs, dans le cadre des rapports et vérifications pour les ententes de transfert des services de santé, à certifier des questions comme l'envoi aux autorités provinciales d'un rapport sur les maladies transmissibles ou l'inscription des infirmières à leur association professionnelle. Les fonctionnaires régionaux de la Saskatchewan ont indiqué que ces exigences supplémentaires n'étaient ni respectées, ni imposées.

1.57 Santé Canada a lancé une bonne pratique dans ce domaine, sous forme d'un projet récent qui tient compte de l'importance de réévaluer les rapports exigés pour les services de santé assurés par la Northern Inter-Tribal Health Authority (voir l'étude de cas « Simplification des rapports pour la Northern Inter-Tribal Health Authority », à la page 19).

1.58 L'importance des rapports non financiers exigés par les organismes fédéraux varie considérablement. La plupart des rapports exigés par Affaires indiennes et du Nord Canada et par Santé Canada s'inscrivent dans cette catégorie, alors que ceux exigés par la Société canadienne d'hypothèques et de logement et par Développement des ressources humaines Canada ont un caractère généralement financier. Ce dernier ministère exige en outre certaines données non financières dans ses rapports d'activités trimestriels et annuels.

1.59 En Saskatchewan, Affaires indiennes et du Nord Canada et Santé Canada font tous deux un suivi des rapports non financiers. Certains — ordinairement ceux qui servent à calculer les niveaux de financement — sont vérifiés. Mentionnons par exemple la liste des édifices, qui est utilisée pour le financement du fonctionnement et de l'entretien. Toutefois, beaucoup d'autres rapports ne sont pas vérifiés. Par exemple, Affaires indiennes et du Nord Canada ne vérifie pas les rapports sur l'inscription des élèves au niveau postsecondaire. Les fonctionnaires régionaux du Ministère nous ont informés

Simplification des rapports pour la Northern Inter-Tribal Health Authority

Deux Premières nations et deux conseils tribaux du Nord de la Saskatchewan ont planifié ensemble, et depuis, fournissent un soutien professionnel et de coordination de niveau supérieur (services de troisième palier) par l'intermédiaire de la Northern Inter-Tribal Health Authority. Une unité de contrôle et d'état de la santé surveille les risques (par exemple, les maladies infectieuses) et l'état de santé. Au cours des trois prochaines années, cette entité va lancer une recherche, dans le cadre du projet de démonstration, sur plusieurs questions clés, notamment les suivantes :

- savoir si les programmes sont viables ou continus;
- comment il convient de régir les programmes;
- quels groupes ont la responsabilité d'atteindre des résultats particuliers;
- quels seraient les effets, sur l'état de santé et les conditions sanitaires, d'un mode de prestation différent des programmes.

Il est reconnu, dans le projet de démonstration, qu'il importe d'assurer une coordination entre l'information dont le gouvernement fédéral a besoin et celle exigée par les collectivités, puis de simplifier les exigences en matière de rapports.

L'une des grandes questions que soulève ce projet est de déterminer jusqu'à quel point les Premières nations peuvent renégocier les programmes et services de santé. Au lieu d'aboutir à des plans de santé communautaires conformes aux initiatives fédérales sur les programmes, le processus de planification serait édifié à partir de la base ou effectué à l'échelle de la collectivité. Il se pourrait ainsi que le plan de santé d'une Première nation nécessite l'élimination complète de certains aspects des programmes, pour laisser la place à de nouveaux projets.

Source : Santé Canada

aussi qu'on ne vérifie pas les informations non financières dans les programmes de développement social, notamment la Prestation nationale pour enfants et le programme de lutte contre la violence familiale. Pour le programme de garderie d'enfants, seules les acquisitions d'immobilisations ont fait l'objet d'une vérification.

1.60 Les fonctionnaires de Santé Canada que nous avons rencontrés dans la région de la Saskatchewan ont déclaré que, dans bien des cas, ils ne se fient pas aux rapports non financiers, comme les rapports annuels, dans leurs relations avec les Premières nations. Il y a toutefois quelques importantes exceptions, comme les programmes ciblés telle la Stratégie d'élimination de la tuberculose, dans laquelle on centralise les contrôles et on étudie les rapports afin de surveiller les progrès et de mesurer l'efficacité du programme. Étant donné le peu d'attention portée à nombre de ces rapports non financiers, il faut remettre en question la nécessité de les fournir.

1.61 **Recommandation.** Le gouvernement fédéral devrait consulter les Premières nations lorsqu'il effectue son examen régulier des exigences en matière de rapports, afin d'établir les besoins en information quand de nouveaux programmes sont mis en place. Il faudrait en outre laisser tomber les exigences en matière de rapports qui se révèlent inutiles ou font double emploi.

Simplification des rapports pour la Northern Inter-Tribal Health Authority

Deux Premières nations et deux conseils tribaux du Nord de la Saskatchewan ont planifié ensemble, et depuis, fournissent un soutien professionnel et de coordination de niveau supérieur (services de troisième palier) par l'intermédiaire de la Northern Inter-Tribal Health Authority. Une unité de contrôle et d'état de la santé surveille les risques (par exemple, les maladies infectieuses) et l'état de santé. Au cours des trois prochaines années, cette entité va lancer une recherche, dans le cadre du projet de démonstration, sur plusieurs questions clés, notamment les suivantes :

- savoir si les programmes sont viables ou continus;
- comment il convient de régir les programmes;
- quels groupes ont la responsabilité d'atteindre des résultats particuliers;
- quels seraient les effets, sur l'état de santé et les conditions sanitaires, d'un mode de prestation différent des programmes.

Il est reconnu, dans le projet de démonstration, qu'il importe d'assurer une coordination entre l'information dont le gouvernement fédéral a besoin et celle exigée par les collectivités, puis de simplifier les exigences en matière de rapports.

L'une des grandes questions que soulève ce projet est de déterminer jusqu'à quel point les Premières nations peuvent renégocier les programmes et services de santé. Au lieu d'aboutir à des plans de santé communautaires conformes aux initiatives fédérales sur les programmes, le processus de planification serait édifié à partir de la base ou effectué à l'échelle de la collectivité. Il se pourrait ainsi que le plan de santé d'une Première nation nécessite l'élimination complète de certains aspects des programmes, pour laisser la place à de nouveaux projets.

Source : Santé Canada

aussi qu'on ne vérifie pas les informations non financières dans les programmes de développement social, notamment la Prestation nationale pour enfants et le programme de lutte contre la violence familiale. Pour le programme de garderie d'enfants, seules les acquisitions d'immobilisations ont fait l'objet d'une vérification.

1.60 Les fonctionnaires de Santé Canada que nous avons rencontrés dans la région de la Saskatchewan ont déclaré que, dans bien des cas, ils ne se fient pas aux rapports non financiers, comme les rapports annuels, dans leurs relations avec les Premières nations. Il y a toutefois quelques importantes exceptions, comme les programmes ciblés telle la Stratégie d'élimination de la tuberculose, dans laquelle on centralise les contrôles et on étudie les rapports afin de surveiller les progrès et de mesurer l'efficacité du programme. Étant donné le peu d'attention portée à nombre de ces rapports non financiers, il faut remettre en question la nécessité de les fournir.

1.61 Recommandation. Le gouvernement fédéral devrait consulter les Premières nations lorsqu'il effectue son examen régulier des exigences en matière de rapports, afin d'établir les besoins en information quand de nouveaux programmes sont mis en place. Il faudrait en outre laisser tomber les exigences en matière de rapports qui se révèlent inutiles ou font double emploi.

Les rapports exigés sont suivis, mais la plupart sont soumis sous forme imprimée

1.62 Comme les organismes fédéraux obligent les Premières nations à soumettre un nombre élevé de rapports dans un délai fixe, ils ont établi différentes méthodes pour enregistrer la réception des rapports et l'état de la situation. Affaires indiennes et du Nord Canada et la Société canadienne d'hypothèques et de logement ont recours à des systèmes automatisés de suivi des rapports, mais tous les rapports leur parviennent sous forme imprimée en Saskatchewan. Les fonctionnaires du Ministère ont dit que les rapports électroniques en étaient à un stade plus avancé dans les autres régions, surtout celle de l'Atlantique. Ces deux organismes inscrivent les rapports dans un journal et saisissent les données dans les systèmes automatiques à mesure que ces rapports sont reçus. Pour Développement des ressources humaines Canada, les déclarations sont effectuées par l'entremise de rapports d'activités soumis sous forme imprimée et électronique (par téléchargement des données), c'est-à-dire que le Ministère suit les rapports par voie manuelle aussi bien qu'électronique. En revanche, Santé Canada dans la région de la Saskatchewan reçoit tous ses rapports sous forme imprimée et effectue un suivi manuel. Les agents à l'administration centrale de Santé Canada nous ont toutefois indiqué que la mise en œuvre, par le Ministère, d'un Système automatisé de gestion des contrats et des contributions en était à un stade plus avancé dans d'autres régions.

1.63 Il est certainement plus efficace — tant pour les Premières nations que pour les organismes fédéraux — d'envoyer des rapports par voie électronique que de les traiter sous forme imprimée. Nous avons aussi noté que le personnel des collectivités et des conseils tribaux que nous avons rencontré dispose d'ordinateurs et connaît bien l'informatique. Nous n'avons pas mis ses capacités à l'essai, mais nous estimons que cet équipement et ces connaissances suffisent (avec une aide convenable) pour accommoder un système de rapports entièrement informatisé. Nous avons de plus observé des innovations techniques chez les Premières nations et conseils tribaux que nous avons visités en Saskatchewan (voir l'étude de cas « Une méthode de collecte de données de santé à la fois innovatrice et axée sur la technologie », ci-après).

Une méthode de collecte de données de santé à la fois innovatrice et axée sur la technologie

L'une des collectivités a créé une base de données sur ordinateur de poche PalmPilot^MC pour son programme de soins à domicile et en milieu communautaire. Ce système permet à l'infirmière d'enregistrer les identificateurs (données de base), les diagnostics, les médicaments, les allergies, les plans d'intervention, les rapports d'incident et les données sur la situation des patients. Les renseignements sont ensuite saisis par voie électronique dans la base de données principale. La création et mise en œuvre de ce système a entraîné une économie de cinq à sept heures de soins infirmiers par mois, qu'on peut désormais consacrer à la prestation des services.

Santé Canada crée un système distinct, mais semblable, en vue d'apporter une aide au programme à l'échelle nationale.

Source : Une collectivité des Premières nations

Les rapports exigés sont suivis, mais la plupart sont soumis sous forme imprimée

1.62 Comme les organismes fédéraux obligent les Premières nations à soumettre un nombre élevé de rapports dans un délai fixe, ils ont établi différentes méthodes pour enregistrer la réception des rapports et l'état de la situation. Affaires indiennes et du Nord Canada et la Société canadienne d'hypothèques et de logement ont recours à des systèmes automatisés de suivi des rapports, mais tous les rapports leur parviennent sous forme imprimée en Saskatchewan. Les fonctionnaires du Ministère ont dit que les rapports électroniques en étaient à un stade plus avancé dans les autres régions, surtout celle de l'Atlantique. Ces deux organismes inscrivent les rapports dans un journal et saisissent les données dans les systèmes automatiques à mesure que ces rapports sont reçus. Pour Développement des ressources humaines Canada, les déclarations sont effectuées par l'entremise de rapports d'activités soumis sous forme imprimée et électronique (par téléchargement des données), c'est-à-dire que le Ministère suit les rapports par voie manuelle aussi bien qu'électronique. En revanche, Santé Canada dans la région de la Saskatchewan reçoit tous ses rapports sous forme imprimée et effectue un suivi manuel. Les agents à l'administration centrale de Santé Canada nous ont toutefois indiqué que la mise en œuvre, par le Ministère, d'un Système automatisé de gestion des contrats et des contributions en était à un stade plus avancé dans d'autres régions.

1.63 Il est certainement plus efficace — tant pour les Premières nations que pour les organismes fédéraux — d'envoyer des rapports par voie électronique que de les traiter sous forme imprimée. Nous avons aussi noté que le personnel des collectivités et des conseils tribaux que nous avons rencontré dispose d'ordinateurs et connaît bien l'informatique. Nous n'avons pas mis ses capacités à l'essai, mais nous estimons que cet équipement et ces connaissances suffisent (avec une aide convenable) pour accommoder un système de rapports entièrement informatisé. Nous avons de plus observé des innovations techniques chez les Premières nations et conseils tribaux que nous avons visités en Saskatchewan (voir l'étude de cas « Une méthode de collecte de données de santé à la fois innovatrice et axée sur la technologie », ci-après).

Une méthode de collecte de données de santé à la fois innovatrice et axée sur la technologie

L'une des collectivités a créé une base de données sur ordinateur de poche PalmPilot[MC] pour son programme de soins à domicile et en milieu communautaire. Ce système permet à l'infirmière d'enregistrer les identificateurs (données de base), les diagnostics, les médicaments, les allergies, les plans d'intervention, les rapports d'incident et les données sur la situation des patients. Les renseignements sont ensuite saisis par voie électronique dans la base de données principale. La création et mise en œuvre de ce système a entraîné une économie de cinq à sept heures de soins infirmiers par mois, qu'on peut désormais consacrer à la prestation des services.

Santé Canada crée un système distinct, mais semblable, en vue d'apporter une aide au programme à l'échelle nationale.

Source : Une collectivité des Premières nations

1.64 **Recommandation.** Le gouvernement fédéral devrait se servir des procédures les plus efficaces pour la soumission et le traitement des rapports exigés des Premières nations. Il devrait aussi collaborer avec les collectivités des Premières nations à la présentation de rapports par voie électronique, dans toute la mesure du possible.

Les rapports financiers sont ordinairement vérifiés et examinés

1.65 Les organismes fédéraux ont adopté des procédures d'examen et de vérification des rapports financiers. Celles-ci diffèrent selon qu'il s'agit d'états financiers vérifiés ou d'autres rapports financiers. Affaires indiennes et du Nord Canada effectue des « examens de la conformité et de la solvabilité » dans ses bureaux locaux et régionaux, en vue d'analyser et de détecter les problèmes dans les états financiers qui font l'objet d'une vérification indépendante et sont transmis par les collectivités. Les autres organismes fédéraux emploient des procédures analogues. Parmi les autres rapports financiers figurent ceux sur les dépenses susceptibles d'être remboursées, comme les paiements d'aide sociale. On vérifie ordinairement ces rapports afin de détecter les écarts importants ou inexpliqués. Ces procédures constituent un effort raisonnable de la part des organismes fédéraux.

1.66 On accorde en général moins d'attention aux autres rapports financiers. Ainsi, dans les bureaux régionaux de Santé Canada en Saskatchewan, on nous a indiqué que les rapports comme les budgets initiaux et les états sur les mouvements de trésorerie ne sont souvent examinés que superficiellement au moment de la réception, pour s'assurer qu'on dispose des services et du personnel voulus. Cela aussi est raisonnable, puisque les budgets et les mouvements de trésorerie ne font que refléter les fonds disponibles.

La communication avec les Premières nations est inadéquate

1.67 Les organismes fédéraux qui reçoivent l'information des collectivités ne leur révèlent pas (sauf pour ce qui est de l'examen des états financiers vérifiés) comment cette information est utilisée, ni les résultats éventuels de leur analyse de l'information. Les fonctionnaires d'Affaires indiennes et du Nord Canada ont fait observer que le Ministère publie des rapports et analyses, préparés à partir des informations recueillies auprès des Premières nations, qui sont pour la plupart diffusés dans Internet. Ces analyses sont toutefois présentées le plus souvent sous une forme regroupée, combinant des données provenant de plusieurs collectivités à l'échelle régionale ou nationale. Ces données se prêtent donc peu aux besoins des collectivités individuelles sur le plan de l'information. Une rétroaction réfléchie et donnée en temps opportun est une composante indispensable de tout système de rapports efficace, mais elle semble absente dans la plupart des cas.

L'information sur le rendement est insuffisante

1.68 Dans son Guide national de présentation des rapports des premières nations, Affaires indiennes et du Nord Canada déclare qu'il se sert des rapports exigés des Premières nations pour évaluer les obligations

réglementaires, la reddition de comptes, l'allocation des ressources, les exigences opérationnelles ou administratives, la planification des programmes et l'analyse des politiques, et pour en faire rapport. Il est effectivement indispensable de disposer de solides informations sur le rendement pour toutes ces fonctions, mais nous avons observé plusieurs obstacles qui entravent la collecte de données à ce chapitre.

1.69 À titre d'exemple, on recueille des données sur le taux d'obtention de diplômes scolaires, qui constitue l'un des extrants du système d'éducation. Il faut aussi d'autres mesures pour évaluer les résultats finaux sous l'angle de la qualité de l'éducation offerte aux diplômés. Les écoles des Premières nations n'ont accès qu'à une petite partie des services assurés par les commissions scolaires. Les ministères de l'éducation provinciaux, qui évaluent en temps normal le rendement du système d'éducation, s'en abstiennent dans les écoles des Premières nations. Par voie de conséquence, les Premières nations n'ont pas les moyens d'obtenir les données nécessaires. C'est pourquoi certains conseils tribaux ont pris l'engagement d'offrir ces services et qu'un conseil tribal prépare des indicateurs sur l'éducation. Selon une remarque émise par un fonctionnaire d'Affaires indiennes et du Nord Canada, la situation peut se résumer comme suit : « Nous avons commis une erreur : nous avons transféré des écoles alors qu'il aurait fallu transférer tout un système d'éducation. »

1.70 Un autre exemple concerne les rapports sur l'aide sociale, qui fournissent des données détaillées sur les bénéficiaires à des fins de contrôle, afin de garantir que seules les personnes admissibles reçoivent l'aide et qu'on a versé les montants exacts. Ce genre d'information ne se prête pas facilement à la mesure du rendement d'un programme. De plus, le taux de dépendance — soit la proportion de résidents de la collectivité qui reçoivent l'aide sociale — n'est probablement pas exact. Les fonctionnaires d'Affaires indiennes et du Nord Canada nous ont déclaré qu'ils ignorent le nombre réel de résidents dans les collectivités, car le Système d'inscription des Indiens, la seule source de ces informations qui est mise à jour chaque année, n'a pas été conçu pour recueillir des données sur le nombre de résidents.

1.71 Les rapports relatifs à d'autres programmes de développement social, notamment les services à l'enfance et à la famille indiennes, la Prestation nationale pour enfants et les soins aux adultes, comportent eux aussi des lacunes sur le plan de l'information sur le rendement. Les fonctionnaires d'Affaires indiennes et du Nord Canada nous ont expliqué que le Ministère n'a pas les outils ou ressources humaines voulus pour se concentrer sur les résultats (voir l'étude de cas « La Prestation nationale pour enfants : une occasion manquée de faire rapport sur les résultats », à la page 14). Il s'agit là d'un programme récent, pour lequel des exigences en matière de rapports ont été instituées en 1998-1999. C'est une situation où le gouvernement a manqué une occasion de mesurer le rendement.

1.72 Affaires indiennes et du Nord Canada doit surmonter, en dépit de toutes ses bonnes intentions, ces entraves à la collecte de données adéquates sur le rendement. Nous notons tout particulièrement que les Premières

nations ne peuvent bénéficier de l'appui offert par les commissions scolaires et que le Ministère ne dispose pas des outils et des ressources humaines dont il aurait besoin pour faire une utilisation efficace du peu de données qu'il recueille sur le rendement.

Santé Canada prépare des mesures du rendement

1.73 Santé Canada prépare un Recueil des programmes de santé destinés aux Premières nations et aux Inuits, qui consigne les résultats et les indicateurs de rendement pour chaque programme. Les nouveaux accords du Ministère, pour la plupart signés au début de l'exercice 2002-2003, stipulent que les Premières nations doivent faire rapport sur leurs buts, objectifs et mesures des résultats. Comme les rapports relevant des nouveaux accords n'étaient pas encore prêts lorsque nous avons terminé cette étude, on ne sait pas précisément comment les résultats seront présentés.

1.74 Santé Canada exige en outre des évaluations quinquennales des services de santé communautaires. Nous avons aussi remarqué que des études d'évaluation approfondies ont été réalisées, notamment parmi les conseils tribaux que nous avons visités. Dans une des collectivités, l'évaluation était combinée au plan de services de santé et indiquait les priorités en fonction d'un sondage des membres. Les fonctionnaires ministériels en Saskatchewan ont toutefois déclaré que ces évaluations font souvent l'objet d'un examen rapide au moment de leur réception, mais qu'elles sont rarement étudiées adéquatement parce que les ressources humaines nécessaires font défaut dans les bureaux locaux. Nous avions soulevé les mêmes préoccupations dans notre chapitre de vérification d'octobre 2000, intitulé « Santé Canada — La Santé des Premières nations : suivi ».

L'information destinée au Parlement au sujet des Premières nations doit être améliorée

1.75 Il incombe aux organismes fédéraux de faire rapport au Parlement des résultats, tant financiers que non financiers, qu'ils ont atteints au moyen des pouvoirs et des fonds publics qui leur ont été confiés. Pour les trois dernières années, nous avons examiné les rapports sur les plans et les priorités, ainsi que les rapports sur le rendement, d'Affaires indiennes et du Nord Canada, de Santé Canada et de Développement des ressources humaines Canada. Nous n'avons pas toutefois étudié la Société canadienne d'hypothèques et de logement qui, en sa qualité de société d'État, fait rapport au Parlement selon un processus différent.

1.76 Pour une bonne part, l'information recueillie auprès des Premières nations par les organismes fédéraux concerne les ressources allouées (ce qu'on a dépensé), les activités (ce qui a été fait) et les extrants (ce qu'on a produit) plutôt que les résultats eux-mêmes (les incidences et conséquences des programmes). Nous avons constaté que peu des informations recueillies auprès des Premières nations se retrouvent dans les documents sur le budget des dépenses; les répercussions et conséquences des programmes de plusieurs milliards de dollars consacrés aux Premières nations ne sont donc pas bien communiquées au Parlement. Il existe une exception à cet égard : les rapports sur le rendement de Développement des ressources humaines Canada en

regard des cibles annuelles pour l'Entente de développement des ressources humaines autochtones de la Saskatchewan. Nos constatations sont détaillées à l'annexe B.

1.77 Les organismes fédéraux ne doivent pas présenter au Parlement un rapport détaillé sur les activités liées aux programmes des Premières nations; si c'était le cas, le Parlement se trouverait inondé d'information. Il est possible de diffuser d'une autre façon des informations plus détaillées de cette nature, par le truchement d'Internet par exemple. Il faudrait en fait moins d'information sur les activités et plus d'information sur les résultats.

Il faut une meilleure coordination

1.78 Nous avons observé des exemples de chevauchement et de répétition parmi les rapports qu'exigent les organismes fédéraux.

1.79 Un exemple de chevauchement concerne les états financiers qui ont fait l'objet d'une vérification externe. On peut en effet exiger jusqu'à cinq états financiers distincts de chaque collectivité :

- un état financier consolidé et un état financier supplémentaire pour Affaires indiennes et du Nord Canada;
- un autre pour les programmes de Santé Canada, en vertu des ententes de transfert;
- un pour les services à l'enfance et à la famille indiennes;
- un pour la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

1.80 Les programmes pour enfants nous fournissent un autre exemple. Nous avons trouvé neuf programmes fédéraux destinés aux enfants des Premières nations et examiné les rapports pour trois d'entre eux : la Prestation nationale pour enfants, l'aide préscolaire aux Autochtones et l'éducation. La clientèle de ces programmes n'est pas identique; par exemple, ils ne visent pas tous la même tranche d'âge. Tous exigent néanmoins des rapports d'activités, dont plusieurs, dans les petites collectivités, portent sur les mêmes enfants et les mêmes parents. En outre, des objectifs qui se recoupent parmi les différents programmes engendrent de la confusion sur la question de savoir quels programmes doivent financer quelles activités, ce qui peut donner lieu à des rapports sur les activités et dépenses qui manquent de clarté.

1.81 On peut en dire autant du programme de soins à domicile et en milieu communautaire de Santé Canada et du programme de soins aux adultes d'Affaires indiennes et du Nord Canada. Ces programmes qui se chevauchent exigent tous deux des rapports qui, dans une petite collectivité, concernent souvent les mêmes personnes.

Frayer une nouvelle voie

1.82 Les fonctionnaires fédéraux et les Premières nations ont qualifié la structure des programmes de « cloisonnée », c'est-à-dire que ces programmes sont définis de façon étroite, se chevauchent et en arrivent parfois à se répéter. Nous avons constaté que les exigences en matière de rapports sont à l'image de cette structure.

1.83 Les organismes fédéraux doivent absolument réexaminer et mieux coordonner leurs exigences en matière de rapports, et mener cet examen en consultation avec les Premières nations, pour veiller à répondre aussi à leurs besoins sur le plan des rapports et de l'information. Il faut réduire le nombre de rapports exigés des Premières nations, notamment le nombre d'états financiers vérifiés.

1.84 Nous proposons, à la lumière des résultats de cette étude et du travail antérieur réalisé par le Bureau, de prendre en considération les critères ci-dessous pour tester la structure des rapports. Pour être efficace, un système de rapports devrait :

- reposer sur une compréhension claire de la part des Premières nations et des organismes fédéraux;
- produire de l'information financière et non financière juste et fiable, susceptible d'être vérifiée;
- avoir l'ouverture et la transparence adéquates pour les membres des Premières nations, le public et les parties intéressées tout en respectant les renseignements confidentiels personnels et commerciaux;
- utiliser pleinement et efficacement la technologie disponible;
- être organisé de manière à obtenir des résultats et de recueillir de l'information sur le rendement;
- aider les collectivités des Premières nations à s'occuper de la gestion de leurs affaires, y compris la gestion financière et la gestion fondée sur les résultats;
- aider les organismes fédéraux à évaluer le rendement, l'efficacité et le contrôle financier, pour qu'ils puissent faire rapport au Parlement des dépenses publiques.

1.85 En dernière analyse, et à mesure que la structure de programmes évolue, le système de rapports idéal, qui s'inscrirait dans la gestion fondée sur les résultats, comprendrait des mesures du rendement (financier et non financier) et des rapports sur les résultats communautaires qui alimenteraient les rapports sur les résultats nationaux. Une telle méthode offrirait les avantages suivants :

- des rapports adéquats sur le rendement;
- un examen véritable de l'information communiquée dans les rapports;
- des rapports qui se traduisent par des conséquences, c'est-à-dire des changements découlant de l'examen.

1.86 À notre avis, la structure du programme constitue un obstacle majeur à la réforme grandement nécessaire des exigences s'appliquant aux rapports des Premières nations. Affaires indiennes et du Nord Canada, tout comme Santé Canada dans la région de la Saskatchewan, ont indiqué ne pas avoir les ressources humaines nécessaires pour examiner efficacement les rapports des Premières nations. Ces deux ministères ont aussi mentionné qu'ils renouvellent les autorisations de programmes. Ils ont donc une occasion de simplifier les programmes et de mieux attribuer les responsabilités.

1.87 Recommandation. Le gouvernement fédéral devrait entreprendre un examen des autorisations de programmes, en vue de simplifier ces derniers et de mieux distribuer les responsabilités au sein des ministères et d'autres organismes fédéraux.

Conclusion

1.88 Dans cette étude, nous avons évalué les rapports qu'un échantillon de Premières nations en Saskatchewan sont tenues de remettre aux principaux organismes fédéraux. Nous avons constaté qu'un nombre élevé de rapports sont exigés, mais que peu d'entre eux répondent aux besoins des Premières nations ou du gouvernement fédéral.

1.89 Le système de rapports n'aide pas suffisamment les Premières nations ou les organismes fédéraux à répondre aux difficultés de gestion, mais il donne du travail à de nombreux membres de la collectivité. Les ressources consacrées au système de rapports actuel pourraient être utilisées à meilleur escient, pour recueillir des données adéquates sur le rendement et gérer les programmes.

1.90 Il conviendrait de simplifier les exigences en matière de rapports, mais les structures sous-jacentes aux programmes font obstacle à la création d'un système plus efficace. Au lieu de fournir des informations sur des activités de programmes interprétées de façon étroite, les rapports devraient fournir des renseignements utiles aux Premières nations et au gouvernement fédéral. Un changement radical s'impose donc. Nous proposons des critères pour guider l'évaluation future du système de rapports.

Réponse du gouvernement. Le gouvernement fédéral a l'intention d'améliorer les modalités actuelles concernant les exigences en matière de rapports, et les critères dont il est question dans cette étude seront utiles. Comme il est mentionné dans le chapitre, il ne s'agit pas d'une étude détaillée sur les exigences en matière de rapports à l'échelle nationale. Il faut donc être prudent et ne pas généraliser les résultats fondés sur seulement quatre Premières nations et deux conseils tribaux d'une seule région. Toutefois, le désir d'alléger le fardeau des Premières nations sur le plan des exigences en matière de rapports à soumettre est reconnu. Parallèlement, il faut se pencher sur cette question dans tous les ministères et tenter d'établir un système axé davantage sur les résultats à l'appui de la relation intergouvernementale. Un tel système doit tenir compte des besoins des Premières nations et il faut absolument consulter ces dernières. Cela dit, le gouvernement fédéral entend continuer de rendre compte à la population canadienne de l'utilisation des deniers publics. Pour cette raison, il faut essayer d'équilibrer les besoins des Premières nations et l'obligation redditionnelle du gouvernement fédéral.

Le gouvernement fédéral convient que les exigences en matière de rapports devraient se faire d'une façon transparente, administrativement efficace et utile (axée sur le rendement). Ces exigences doivent être rationalisées à

l'ensemble du gouvernement fédéral et conformes à de saines méthodes de gestion des programmes. Compte tenu de ces principes et en réponse aux recommandations précises de cette étude, le gouvernement fédéral entend se pencher à la fois sur l'aspect individuel des ministères qui soumettent des données et sur l'aspect collectif d'une mesure horizontale (pour l'ensemble du gouvernement fédéral), en gardant à l'esprit que la Société canadienne d'hypothèques et de logement est une société d'État régie par des politiques et des lois distinctes, qui affectent les exigences en matière de rapports ainsi que la nature et le financement de ses programmes. Ce travail a déjà été amorcé au moyen d'examens sur l'autorisation des programmes, qui se déroulent actuellement dans plusieurs ministères. En outre, les secteurs d'activités seront revus afin de déterminer les cas où les exigences en matière de rapports pourraient être regroupées pour l'ensemble du gouvernement fédéral. Cette initiative interministérielle reçoit l'appui d'un comité directeur de sous-ministres adjoints qui a été nommé afin de diriger le travail horizontal en vue d'établir un cadre redditionnel basé sur des principes s'appliquant à tous les programmes fédéraux destinés aux Autochtones et ainsi rendre les programmes plus efficaces grâce à des résultats mesurables. Le gouvernement fédéral continuera de privilégier le transfert électronique de données, conformément au programme de gouvernement en direct (GED). Ainsi, certains systèmes sont déjà mis en œuvre dans plusieurs ministères. Le gouvernement fédéral fera fond sur ces succès pour promouvoir l'échange électronique de données comme moyen de faire affaire avec les Premières nations.

Les exigences en matière de rapports financiers et non financiers constituent un élément essentiel de la relation entre le gouvernement fédéral et les Premières nations sur le plan de la responsabilité financière. Le gouvernement fédéral doit pouvoir montrer qu'il dépense judicieusement les fonds réservés par le Parlement à l'intention des Premières nations; les dirigeants des Premières nations doivent quant à eux rendre compte à leurs membres quant à leur façon de s'acquitter de leurs responsabilités au nom de leurs collectivités. L'idéal est de viser un système d'échanges d'information servant les intérêts des deux parties. Sur ce plan, l'initiative des Premières nations consistant à créer un Institut de la statistique des Premières nations (ISPN) offre le potentiel de surmonter les faiblesses sur le plan de la qualité et du développement actuel des données. L'ISPN est conçu de façon à jouer un rôle important dans l'interprétation et l'analyse des données sociales, économiques et financières des peuples et institutions des Premières nations, et il aiderait à répondre aux besoins en information de ces dernières. Cette mesure aidera également les Premières nations sur le plan de la planification communautaire et de l'évaluation des programmes et facilitera l'administration des programmes et des services.

À propos de l'étude

Objectifs

Cette étude visait :

- à évaluer les exigences fédérales en matière de rapports et de vérification relatives à un échantillon de collectivités des Premières nations, y compris la nature des exigences et la façon dont celles-ci sont respectées;
- à examiner l'utilisation qui est faite de ces rapports et vérifications, de la part tant du gouvernement fédéral que des collectivités des Premières nations;
- à établir les critères correspondant à un système efficace de rapport et de vérification externe.

Étendue et méthode

Nous avons obtenu, pour effectuer cette étude, la participation de quatre collectivités des Premières nations et de deux conseils tribaux en Saskatchewan. Nous avons examiné les exigences en matière de rapports fixées par les quatre organismes fédéraux qui consacrent les plus importants montants à l'appui des Autochtones, puis concentré notre étude sur quelques grands programmes de ces organismes.

Notre étude a été articulée autour de plusieurs questions, notamment les suivantes :

- l'autorité ou la source des exigences, et le lien avec les programmes fédéraux;
- la façon dont les rapports et vérifications externes sont préparés, ainsi que les questions de capacité connexes;
- la transmission des informations essentielles aux collectivités des Premières nations;
- l'examen et le traitement administratif des rapports et vérifications externes de la part des organismes fédéraux;
- l'utilisation des rapports et vérifications externes au sein des organismes fédéraux et pour leurs rapports au Parlement;
- la communication, aux collectivités des Premières nations, des données et analyses tirées des rapports et vérifications externes;
- l'utilisation que les collectivités des Premières nations font des rapports et vérifications externes;
- la mesure dans laquelle les rapports et vérifications externes répondent aux besoins des collectivités des Premières nations.

Groupe d'étude

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Directeur principal : Jerome Berthelette
Directeur : Tom Wileman

Martha Fortier
Ernie Glaude
Patricia Sims
Frances Smith

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Annexe A Rapports que certains organismes fédéraux exigent des Premières nations

Titre du rapport et fréquence	Description du rapport
Exigences d'Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) — Information non financière	
Données sur la population non inscrite vivant dans les réserves	
Formulaire d'attestation de la population non inscrite vivant dans les réserves Présentation annuelle, le 15 février	Cette attestation doit accompagner la version à jour des données révisées sur la population non inscrite vivant dans les réserves, et inclure les données sur la bande ainsi que le nombre total de personnes non inscrites vivant dans la réserve.
Formulaire de recensement de la population non inscrite vivant dans les réserves Présentation annuelle, le 15 février	Ce formulaire complète la liste informatisée transmise aux bandes. Il indique ce qui suit : • les données personnelles du préposé au recensement et la date du recensement; • la liste de toutes les personnes non inscrites en vertu de la *Loi sur les Indiens*, avec leur nom, date de naissance et sexe; • si la personne réside dans une réserve, et laquelle; • tout autre nom (alias ou pseudonyme) utilisé par cette personne.
Registre des Indiens	
Entrée de données au Registre des Indiens Présentation mensuelle	Les informations exigées incluent des données à jour sur ce qui suit : • naissances; • âge de la majorité; • mariages; • divorces et transfert de la garde des enfants à la suite d'un divorce; • décès confirmés; • tout autre ajout ou modification aux données actuelles dans le Registre des Indiens.
Entrée de données au Registre des Indiens – Changements divers Présentation mensuelle	On inscrit dans ce formulaire tous les changements aux données entrées dans le Registre des Indiens (par exemple, les changements de nom ou les corrections).

Titre du rapport et fréquence	Description du rapport
Exigences d'Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) — Information non financière (suite)	
Éducation	
Enseignement élémentaire et secondaire	
Liste nominative – Rapport scolaire sommaire Présentation annuelle, le 15 octobre	Dans ce rapport, on demande à toutes les Premières nations de fournir une liste du nombre total d'élèves inscrits dans chaque niveau scolaire au début de l'année.
Recensement des élèves de la liste nominative 15 jours après un recensement	Ce formulaire comprend ce qui suit : • l'identification de l'élève, avec les numéros d'inscription pertinents, le nom complet de chaque élève, le niveau scolaire et l'information sur l'école; • la date de naissance, le sexe et le code de statut; • les détails sur la résidence, la bande, la réserve d'attache, l'hébergement, le district et la bande détenant la responsabilité financière; • les détails des modalités de transport, les besoins en éducation spécialisée et le pourcentage d'enseignement de la langue indienne à l'école.
Attestation de conformité relative aux enseignants et aux cours Présentation annuelle, le 15 octobre	Ce formulaire doit être rempli par les directeurs d'école, dans le cadre de la soumission de la liste nominative au début de chaque année scolaire. Il contient : • le nom de l'école et l'année scolaire; • le nom des enseignants et leur numéro de certificat d'enseignement; • la signature du directeur d'école certifiant que la liste des enseignants est exacte et que leurs certificats sont valides, et certifiant aussi le programme d'études utilisé.
Certificat de transport scolaire approuvé (Approved School Transportation Certificate) Présentation annuelle, le 15 octobre	Ce certificat confirme que tous les véhicules scolaires ont été certifiés conformément à la *Saskatchewan Highway Act*, et à son règlement d'application.
Rapport d'évaluation de l'école Tous les cinq ans	Ce rapport sur les écoles élémentaires et secondaires doit être fourni par les conseils de bande. On y : • passe en revue le programme d'études; • évalue la qualité de l'enseignement et les normes; • établit si l'on a atteint les objectifs de la collectivité et de l'école.

Titre du rapport et fréquence	Description du rapport
Exigences d'Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) — Information non financière (suite)	
Éducation postsecondaire	
Registre des étudiants de niveau postsecondaire Présentation annuelle, le 1er décembre	Ce rapport, fondé sur l'information du recensement du 1er novembre pour l'année scolaire en cours, comprend notamment les renseignements suivants : • numéro du Registre des Indiens, date de naissance, sexe et nom complet de l'étudiant de niveau postsecondaire qui reçoit une aide financière; • le nom et le code de l'établissement d'enseignement postsecondaire que fréquente chaque étudiant, le domaine d'études, la durée du programme, l'année d'études en cours et le diplôme visé; • si l'étudiant est inscrit à temps plein ou partiel.
Rapport sur les diplômés de niveau postsecondaire Présentation annuelle, le 1er décembre	Ce rapport annuel fournit des renseignements détaillés sur tous les diplômés, ainsi que le nombre d'étudiants qui ont bénéficié d'une aide financière au niveau postsecondaire l'année précédente.
Rapport sur les données sommaires de l'organisation administratrice Présentation annuelle, le 1er décembre	Ce rapport présente l'information suivante : • étudiants financés au cours de l'exercice financier précédent; • étudiants financés au cours de l'exercice financier en cours (y compris ceux qui ont décroché avant la date du recensement); • sommaire sur les diplômés.
Développement social	
Aide sociale	
Rapport mensuel sur l'aide sociale Présentation le 10 du mois pour les projets des Ententes de financement global (EFG)	Ce rapport inclut ce qui suit : • le nombre de familles, nombre de personnes dans chaque famille et nombre de personnes seules qui reçoivent des prestations d'aide sociale; • les différentes raisons qui expliquent pourquoi les bénéficiaires et les personnes à leur charge reçoivent l'aide sociale (c.-à-d., inapte à l'emploi – parent seul, personne handicapée, pas entièrement apte à l'emploi; et apte à l'emploi – personne seule, famille, parent seul, transferts au programme d'assistance-travail); • le montant perçu par chaque famille au titre de l'aide de base; • le montant consacré au paiement du combustible, des services publics et des loyers, ainsi que le nombre total de logements qui bénéficient de ces services grâce aux fonds prévus pour l'aide sociale; • des détails sur les projets de travail, y compris le nombre de projets, le nombre d'emplois créés grâce à ces projets, et le montant total des sommes transférées.

Titre du rapport et fréquence	Description du rapport
Exigences d'Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) — Information non financière (suite)	
Rapport annuel sur l'aide sociale Pour les projets des Ententes de transfert financier (ETF), le 30 mai pour l'exercice prenant fin le 31 mars	Ce rapport inclut ce qui suit : • nombre de familles admissibles, de personnes dans la famille et de personnes seules recevant l'aide sociale, par raison justificative (p. ex., apte à l'emploi et inapte à l'emploi – parent seul, personne ayant une déficience, ou autre); • nombre de mois-personnes de formation et (ou) emplois fournis aux bénéficiaires en vertu de transferts de l'aide sociale; • montant total annuel des fonds transférés des besoins de base aux initiatives de transfert de l'aide sociale; • nombre total annuel de projets d'assistance-travail ou de formation, touchant l'aide sociale, qui ont été approuvés; • moyenne annuelle du nombre mensuel d'enfants ne vivant pas avec leurs parents naturels.
Prestation nationale pour enfants (PNE)	
Rapport annuel sur le réinvestissement de la PNE Le 30 mai pour les programmes financés par des EFG et ETF	Ce rapport inclut ce qui suit : • le nom de la Première nation ou de l'agence qui administre le programme de PNE et l'année sur laquelle porte ce rapport; • le montant annuel des fonds disponibles pour les programmes de réinvestissement visés; • les programmes individuels qui ont été mis en œuvre, s'il s'agit de programmes nouveaux ou prolongés, et les fonds dépensés pour chaque programme; • les objectifs de chaque programme, ainsi qu'une description des résultats ou des réalisations de chaque programme par rapport aux objectifs originaux; • le nombre de familles et d'enfants âgés de moins de 18 ans qui ont bénéficié du programme.
Services à l'enfance et à la famille	
Formulaire d'avis d'aide à l'enfance (Child Care Notification Form) Présentation le 10 du mois pour les services financés par des EFG	On remplit ce formulaire quand un enfant est retiré de son foyer et placé par la protection de la jeunesse dans un établissement de soins alternatifs. Il comprend ce qui suit : • les renseignements sur l'enfant (nom, sexe, date de naissance, adresse, numéro de carte de maladie); • lieu d'où l'enfant a été retiré, raison pour laquelle un avis est rempli; • type de soins fournis, nature des mesures prises en vertu de la *Child and Family Services (CFS) Act*, date de prise des mesures; • information sur les deux parents, avec indication du parent chargé de l'enfant qui a le statut d'Indien, le parent qui en a la garde; • information sur la personne qui s'occupe de l'enfant si les parents naturels ne le font plus, et sur l'entité qui a la responsabilité financière de l'enfant (p. ex., AINC, services sociaux provinciaux, ministères de la justice provinciaux).
Rapport sur les besoins spécialisés supérieurs à 2 000 $ Présentation le 10 du mois pour les programmes financés par des EFG	Les demandes pour des besoins spécialisés de plus de 2 000 $ doivent bénéficier d'une approbation annuelle de AINC et déclarer les besoins de chaque enfant, y compris les coûts annuels estimatifs de plus de 2 000 $.

Titre du rapport et fréquence	Description du rapport
Exigences d'Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) — Information non financière (suite)	
Rapport d'exploitation – Services à l'enfance et à la famille (SEF) Présentation deux fois par an, le 15 octobre et le 15 avril	Ce rapport sur le financement de l'exploitation par AINC porte sur les service assurés aux résidents qui vivent normalement dans les réserves dont les organismes sont responsables. Il comprend des données comme les suivantes : • information sur les services préventifs (liste des services offerts; nombre de familles et d'enfants visés par chacun d'eux; nombre de comités SEF locaux en activité; nombre de comités d'Aînés; nombre d'ateliers d'information ou d'éducation du public); • information sur les services de protection (liste des services offerts; nombre de familles visées avec et sans placement; nombre de foyers d'accueil ayant suivi une formation et approuvés, et nombre de contrats d'aide aux parents; nombre d'enfants placés dans des lieux hors des réserves; nombre d'enfants inscrits en vertu de la *CFS Act*; et nombre de foyers d'adoption).
Évaluation des SEF La troisième et la sixième année d'exploitation	AINC offre un financement à chaque nouvelle organisation de SEF en vue d'effectuer un examen interne de son exploitation au cours de la troisième et de la sixième année, afin de mettre à jour les points forts et points faibles, et de planifier toutes les améliorations nécessaires à la qualité de ses services. Il n'est pas nécessaire de remettre le rapport au Ministère, mais AINC indique, dans la directive du programme 20-1, que tout nouveau SEF doit examiner ses progrès. Le SEF est responsable des rapports produits après la sixième année.
Soins aux adultes	
Formulaire sur les critères de financement fédéral du placement des adultes Présentation annuelle le 31 mars, puis pour chaque nouveau placement après le 31 mars	Il faut remplir ce formulaire quand un adulte est placé hors de son foyer familial et le soumettre pour chaque nouveau placement qui a lieu après le 31 mars. Il faut remplir le formulaire tous les ans au 31 mars, en tant qu'évaluation qui répond aux critères de financement fédéraux. On y pose les questions que voici : • renseignements personnels sur le client; • date de début et de fin des soins; • plus proche parent ou curateur public responsable des clients, avec ses renseignements personnels; • évaluation des besoins, et ressources des clients disponibles pour répondre à ces besoins.
Rapport sur les soins à domicile Présentation mensuelle le 30 pour les EFG, et annuelle (le 30 mai) pour les ETF	Il comprend notamment les informations suivantes : • renseignements personnels sur le client, groupe d'âge; • nombre d'heures, d'après le financement versé par AINC, consacrées à des tâches d'entretien et de gestion au domicile; • nombre d'heures consacrées, d'après le financement versé par AINC, à aider un client à effectuer ses activités quotidiennes; • autres heures de travail (nombre d'heures consacrées à de petites tâches à l'intérieur et à l'extérieur, à installer des dispositifs de sécurité et à faire des évaluations.

Titre du rapport et fréquence	Description du rapport
Exigences d'Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) — Information non financière (suite)	
Soutien du gouvernement indien (Financement du soutien des bandes)	
Demande de subvention : Financement du soutien des bandes Présentation annuelle, le 1er juin	Ce formulaire fournit des données à jour, destinées à appuyer l'administration des Premières nations; il comporte des données comme les suivantes : • nom de la bande, numéro de la bande, numéro de district, numéro de région, affiliation à un conseil tribal; • mode de financement (p.ex., Ententes de transfert financier ou Ententes de financement global); • chiffres de population au 31 mars (y compris inscrits et non inscrits, résidents et non-résidents); • profil de la contribution ministérielle (y compris accords fédéraux et provinciaux, soutien du revenu, et projets d'immobilisations majeurs et services de base) sous forme de la valeur totale pour AINC (en dollars) de chaque programme ou projet, nombre d'unités prévues pour chaque programme ou projet pour l'année, et nombre de membres de la bande employés, pour chaque programme ou projet (pour les services de base uniquement).
Projets d'immobilisations (axés sur la bande)	
Plan de travail sur les nouveaux logements – immobilisations Selon ce qui a été convenu	Ce rapport doit être rempli avant le lancement d'un projet pour que celui-ci soit autorisé. Il fournit les détails dont la Première nation ou le conseil tribal ont besoin afin de mettre à jour la base de données sur la gestion des immobilisations pour les nouveaux logements. Voici certains des renseignements qu'on y trouve : • information sur la zone de construction et l'approbation de l'inspection des lieux, et des services d'eau et d'égout; • si l'unité est construite dans le cadre du programme de logements de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL); • type de chauffage, évacuation des eaux usées, source d'approvisionnement en eau; • ventilation des coûts et sources de financement.
Logement et infrastructure – Ces rapports sont exigés des conseils tribaux, des Première nations non affiliées et des Premières nations financées par des Ententes de transfert financier	
Rapport annuel sur la condition des logements Présentation annuelle, le 31 janvier	Les informations consignées comprennent ce qui suit : • renseignements généraux sur la Première nation; • nombre de logements qui nécessitent des rénovations majeures parce qu'ils ne répondent pas aux normes du Code national du bâtiment; • nombre de logements devant être remplacés ou considérés comme inadéquats; • nombre de logements qui nécessitent des rénovations mineures pour prolonger leur vie utile; • nombre total de logements dans la collectivité; • nombre de logements qui ne disposent pas d'installations de plomberie intérieure de base.

Titre du rapport et fréquence	Description du rapport
Exigences d'Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) — Information non financière (suite)	
Rapport annuel sur les systèmes d'approvisionnement en eau Présentation annuelle, le 31 janvier	Ce rapport devrait inclure ce qui suit : • nombre d'unités de logement dotés de chacun des systèmes d'approvisionnement en eau suivants : sous conduite, puits, camions, pas de service, ou autre; • nombre d'unités de logement qui s'inscrivent dans chaque catégorie de plomberie; • information sur la qualité de l'eau domestique.
Rapport annuel sur les systèmes d'égout Présentation annuelle, le 31 janvier	Ce rapport porte sur ce qui suit : • nombre d'unités de logement dotés de chacun des systèmes (p. ex., sous conduite, champ d'épuration ou fosse septique communautaire ou individuelle, camion de vidange de fosses septiques, pas de service, ou autre); • évaluation des normes de santé et d'hygiène du système d'élimination (si elles sont conformes aux normes provinciales-territoriales, ou représentent une menace pour l'environnement).
Rapport annuel sur la nouvelle politique sur le logement Présentation annuelle, le 30 juin	Les Premières nations financées en vertu de la nouvelle politique sur le logement dans les réserves ou de l'initiative de démonstration sur le logement, et les Premières nations financées par des ETF, doivent soumettre une mise à jour de leur plan de logement communautaire, qui présente des informations sur ce qui suit : • conditions des logements communautaires, programmes d'assurance et d'entretien; • activités de construction et de rénovation en cours et proposées; • liens avec l'infrastructure communautaire (notamment l'apport des services municipaux aux lots existants et nouveaux) ainsi que les plans de formation; • plans d'emploi et de développement des entreprises; • plan quinquennal des ressources mis à jour.
Rapport annuel sur le total des logements Présentation annuelle, le 31 janvier	Ce rapport contient d'information sur le nombre de nouveaux logements construits, les logements utilisés à des fins spéciales, les logements détruits par des catastrophes naturelles ou un mauvais état, et les logements qui ont fait l'objet de rénovations.
Rapport annuel sur les services communautaires Présentation annuelle, le 31 janvier	Ce rapport, qu'il faut remplir si des changements ont été apportés au rapport de l'année précédente, fournit notamment les informations suivantes : • type de service d'électricité offert (p. ex., pas de service, réseau, générateur diesel à service complet ou restreint et autre générateur à service complet ou restreint); • accès adéquat ou inadéquat aux routes communautaires; • évaluation de l'élimination des déchets solides dans la collectivité à la lumière des pratiques provinciales ou territoriales (p. ex., adéquate, inadéquate, pose des risques pour la santé ou l'environnement, ou pas de service du tout); • type de protection contre les incendies dans la collectivité (p. ex., vérification sur place dans le cadre d'une enquête, pas de vérification, ou pas de service).

Titre du rapport et fréquence	Description du rapport
Exigences d'Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) — Information non financière (suite)	
Immobilisations	
Mise à jour du Répertoire des biens immobiliers Présentation annuelle, le 30 septembre	Mis à jour tous les ans, le système informatisé exige des Premières nations des données détaillées sur les changements dans les biens immobiliers, y compris ce qui suit : • nouveaux biens (à l'exclusion du logement); • biens détruits ou supprimés au cours de l'exercice; • biens modifiés ou améliorés d'une façon quelconque; • pour chaque bien, inclure le coût, la description de l'utilisation et de la fonction, la catégorie (p. ex., bâtiment, service public, terrain, transport ou matériel roulant), et des détails sur le type de changement (ajout, suppression ou modification).
Rapport annuel du plan d'exploitation et d'entretien Présentation annuelle	Il doit inclure ce qui suit : • liste des stocks du Répertoire des biens immobiliers, mise à jour; • mise à jour des normes de rendement pour chaque bien (p. ex., activités, fréquence, calendrier, normes de qualité); • tâches assignées et inspections menées selon le calendrier; • dossiers d'exploitation et d'entretien des biens; • système de rapports sur la condition des biens.
Rapport annuel sur le Système de rapports sur la condition des biens Présentation annuelle	Les mises à jour contiennent de l'information sur la condition des biens immobiliers.

Titre du rapport et fréquence	Description du rapport
Exigences d'Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) — information non financière (suite)	
Développement économique	
Rapport sur le développement économique Présentation annuelle, le 31 mai	On doit remplir, en plus du rapport, un formulaire montrant des correspondances entre les données financières fournies et les données statistiques. Le rapport doit inclure notamment les informations suivantes : • toutes les recettes qui découlent des activités de développement économique ainsi que les dépenses ou investissements connexes; • nombre total de personnes qui ont suivi des programmes de formation, et emplois obtenus en conséquence de la formation; • nombre total de jours de formation; • financement indirect obtenu par l'entremise de l'Organisme de développement économique communautaire (ODEC) pour la formation, pour soutenir l'expansion des entreprises et les nouvelles entreprises, pour appuyer des activités de gestion des ressources, et pour les autres activités connexes; • nombre d'entreprises établies ou nouvelles qui ont obtenu un soutien technique; • nombre d'entreprises nouvelles ou en expansion, et nombre d'emplois créés; • nombre de projets liés aux ressources qui ont bénéficié d'un soutien technique; • nombre d'emplois créés en conséquence du soutien financier ou technique à la gestion des ressources; • nombre d'autres activités de développement économique auxquelles le bénéficiaire participe, et nombre d'emplois créés en conséquence.
Fonds pour la création de possibilités économiques / Programme d'acquisition des ressources / Programme de financement de grands projets d'entreprise – Rapport sur l'état du projet Douze mois après la réception du financement en vertu du Fonds pour la création de possibilités économiques ou du Programme d'acquisition des ressources, ou 1, 3 et 5 ans après la réception du financement en vertu du Programme de financement de grands projets d'entreprise	Voici les informations qui seraient incluses : • information propre à l'Organisme (ODEC) et au projet; • brève description du projet, avec le secteur d'activité, les produits ou services offerts, etc.; • façon dont la propriété de l'entreprise est structurée (c.-à-d., la répartition en pourcentage entre autochtones et non-autochtones); • site de l'entreprise (dans la réserve ou hors de celle-ci); • montant de l'aide reçue de AINC, programme par l'entremise duquel elle a été reçue, et date à laquelle l'ODEC a reçu la contribution de AINC pour le projet; • montant en dollars des sources de fonds prévues et réelles; • montant en dollars des usages prévus et réels des fonds; • dossier des états financiers de la première année d'exploitation. Les bénéficiaires de fonds du Programme de financement des grands projets d'entreprise doivent présenter des rapports à AINC un an, trois ans et cinq ans après réception du financement; • si le projet est opérationnel, on doit en décrire les produits à ce jour, y compris le développement des compétences des employés, la création de richesses, la réduction de la dépendance sociale par la création d'emplois, l'accès aux nouveaux marchés, les retombées économiques, et les effets importants que le projet a eus sur la collectivité; • le nombre d'emplois créés et le nombre d'emplois maintenus (à temps plein et à temps partiel); • les obstacles qui ont entravé l'exploitation de l'entreprise, les moyens pris pour en diminuer les effets et les activités réalisées dans le but de rendre l'entreprise opérationnelle.

Titre du rapport et fréquence	Description du rapport
Exigences d'Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) — Information non financière (suite)	
Programme de partenariats pour l'exploitation des ressources (PPER) – Rapport sur l'état du projet Douze mois après le financement, et après trois et cinq ans s'il y a lieu	Les informations consignées dans le rapport comprennent notamment : • des renseignements sur le requérant, y compris sur l'ODEC qui a reçu les fonds et le promoteur, la date et le montant que le requérant a reçu de l'ODEC; • description de la mise en valeur des ressources, avec la manière dont elles seront utilisées, le coût total du projet et le calendrier d'exécution prévu; • description des activités pour lesquelles le financement a été approuvé, avec les résultats et avantages prévus; • identification des partenaires prévus et confirmés, et description de l'engagement qu'ils ont pris (p. ex., contributions en espèces ou non financières); • état du projet PPER (p. ex., terminé ou en cours) et résultats directs ou indirects qui ont été obtenus; • description des répercussions et des avantages (prévus) du projet, notamment première étape : planification stratégique (réalisations en ce qui a trait à la création d'un consensus, à l'établissement des priorités et aux possibilités de partenariat); étape 2 : activités de négociation d'un accord provisoire (état d'un accord provisoire conclu, activités tenues en vue de la conclusion d'un accord provisoire); • rapport sur les avantages à long terme escomptés des fonds accordés dans le cadre du PPER, y compris le nombre et la durée des emplois à temps plein et à temps partiel; la valeur monétaire des contrats, de la sous-traitance et des revenus communautaires engendrés par la collectivité; le nombre de nouvelles entreprises, de coentreprises et de personnes ayant reçu une formation; les répercussions sur la collectivité.
Fonds de création de partenariats régionaux (FCPR) – Rapport sur l'état du projet 90 jours après la fin des 1er, 3e et 5e exercices qui suivent le versement de la contribution au complet	Les informations consignées comprennent notamment : • les détails généraux sur le requérant du projet et le projet financé, y compris la date et le montant des fonds versés; • la description du projet d'infrastructure faisant l'objet de la proposition, y compris son coût total et sa durée; • les activités pour lesquelles le financement a été approuvé, ainsi que les résultats et les avantages prévus; • une courte description des partenaires, y compris le niveau de l'engagement en pourcentage et en espèces (s'il s'agit d'une contribution financière), ou une explication s'il s'agit d'une contribution non financière; • les conditions à remplir avant le versement des fonds; • si le projet est en cours ou terminé; si les objectifs sont atteints; le respect des conditions; l'état de l'accord provisoire ou de l'accord de partenariat, s'il y a lieu; et le financement provenant de sources autres que le FCPR de AINC; • des renseignements sur les répercussions du projet et les avantages qu'il présente pour la région, la ou les collectivités, les gens, l'environnement, ainsi que le nombre de personnes ou d'entités touchées par les répercussions.

Titre du rapport et fréquence	Description du rapport
Exigences d'Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) — Information financière	
Enseignement élémentaire et secondaire	
Factures aux conseils de bande concernant les services d'éducation Le 31 janvier, le 30 avril et le 31 juillet	On doit remettre des exemplaires des factures que les services d'éducation provinciaux ou territoriaux présentent aux conseils de bande pour les étudiants des Premières nations inscrits à des écoles hors des réserves. Il faut en outre remettre une liste de ces étudiants, pour vérifier l'utilisation qui est faite des fonds de AINC et pour demander des fonds supplémentaires au besoin.
Services à l'enfance et à la famille	
Services à l'enfance et à la famille indiennes - Sommaire financier pour chaque enfant Le 10 du mois pour les Ententes de financement global	Ce rapport est présenté à AINC par l'organisme qui offre le service, en vue de demander un remboursement. Il comporte un résumé mensuel contenant ce qui suit : • renseignements sur l'enfant (nom, numéro de membre et date de naissance); • date de début du placement, type d'accueil et date de placement la plus récente; • dates où le paiement commence et prend fin, total pour l'entretien de base, paiement en fonction des compétences ou des services, description et total pour les besoins spécialisés, et montant total facturé.
Soins aux adultes	
Factures pour le placement des adultes en résidence Présentation le 30 de chaque mois	Ces factures sont exigibles tous les mois (pour le mois précédent); elles résument, à des fins de financement, tout ce qu'il en coûte à l'institution pour s'occuper du client.
Projets d'immobilisations (axés sur la bande)	
Plan annuel des immobilisations axées sur la bande Présentation annuelle, selon ce qui a été convenu	Les feuilles de planification et de détails montrent les dépenses prévues pour les immobilisations dans l'exercice à venir; elles indiquent notamment : • le nom et le numéro de code de la Première nation; • l'affectation actuelle des immobilisations axées sur la bande, y compris les projets spéciaux; • toutes les dépenses individuelles, le total des dépenses prévues, la subvention au logement qui a été calculée, les coûts unitaires pour l'infrastructure et les rénovations.
Sommaire du plan d'immobilisations Selon ce qui a été convenu	Le sommaire dresse la liste des projets d'immobilisations planifiés pour l'année, et détaille la source de financement et le total pour chaque projet.
Plan de travail pour les rénovations des immobilisations Selon ce qui a été convenu	Ce plan montre la ventilation des coûts et des sources de financement pour toute rénovation, y compris ce qui suit : • le travail détaillé à exécuter, avec les coûts des matériaux et de la main-d'œuvre; • l'autorisation, accordée ou non, pour les services d'égouts par Santé Canada; • les sources de financement détaillées pour le projet; • l'organisme et l'agent d'inspection.

Titre du rapport et fréquence	Description du rapport
Exigences d'Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) — Information financière (suite)	
Autre plan de travail pour les immobilisations Selon ce qui a été convenu	Ce plan de travail décrit en détail la construction ou la rénovation d'autres immobilisations, en vue d'en obtenir l'autorisation; il comprend les mêmes données que le plan de travail pour les rénovations.
Certificat d'achèvement des projets d'immobilisations Selon ce qui a été convenu	Ce certificat atteste que tous les travaux pour ce projet ont été menés à bien, y compris le paiement des biens et services.
Rapports consolidés	
États financiers consolidés Présentation annuelle	Les Premières nations sont tenues de soumettre ces états conformément aux principes comptables généralement reconnus; ils sont vérifiés conformément aux normes de vérification généralement reconnues. Ils doivent : • être en date du 31 mars; • comprendre un état de la situation financière, un état des résultats de fonctionnement, un état des besoins de trésorerie et un état des autorisations de dépenser utilisées, ainsi que les notes et tableaux d'accompagnement requis (salaires, honoraires et déplacements); • être accompagnés d'une déclaration de responsabilité de la direction et d'un rapport de vérificateur; • se fonder sur les recommandations de l'Institut Canadien des Comptables Agréés, telles qu'elles paraissent dans le manuel de comptabilité pour le secteur public.
Tableau des revenus et des dépenses Presentation annuelle	AINC exige que les Premières nations établissent des tableaux distincts pour chaque programme et/ou service précisé dans l'entente de financement, de même que pour chaque programme et/ou service financé par une autorité de contribution. Il faut à tout le moins présenter les informations suivantes dans les tableaux des recettes et des dépenses : • chaque source de fonds et les dépenses par type; • les soldes des surplus ou déficits cumulatifs actuels; • les soldes d'ouverture et de clôture des recettes reportées.

Titre du rapport et fréquence	Description du rapport
Exigences de Santé Canada — Information non financière	
Initiative sur le diabète chez les Autochtones	
Rapport d'activité annuel sur le programme Présentation annuelle	On s'attend à ce que le rapport présente tous les produits finis et livrables, de même que des exemplaires de tout document sur les ressources disponibles créé et préparé en conséquence du projet. Il doit contenir notamment les informations suivantes : • le point sur les progrès du projet; • les activités entreprises à ce jour; • le nombre de clients à qui des services ont été offerts; • des détails sur les partenariats éventuels établis; • les liens avec d'autres programmes; • des spécimens de tous les produits finis et livrables; • des spécimens de tout document sur les ressources disponibles créé et préparé en conséquence du projet.
Plan de travail/Plan d'activités Plan de travail – présentation annuelle Plan d'activités – présentation en octobre, en janvier et en juin	Rapports sur les tâches accomplies, les succès obtenus, les critères utilisés et les progrès accomplis jusqu'à présent.
Aide préscolaire aux Autochtones dans les réserves	
Évaluation des besoins communautaires Présentation annuelle	L'évaluation doit comprendre ce qui suit : • une description détaillée des enfants (avec leur âge et leur sexe) et des membres de leur famille qui participeront au projet; • une description des besoins de ces enfants et de leur famille; • une description des programmes et services actuels dans la collectivité.
Rapport d'activité sur les programmes Présentation deux fois par an, le 15 octobre et le 15 janvier	Le rapport doit comprendre ce qui suit : • le nombre d'enfants qui participent au projet, selon l'âge et le sexe; • le nombre d'enfants ayant des besoins spéciaux, par âge, sexe et type de besoin spécial; • le nombre de parents qui participent au projet; • le nombre de membres du personnel; • le ratio personnel-enfants; • le nombre d'enfants sur les listes d'attente; • le nombre de visites de la part d'infirmières ou de représentants en santé communautaire ou publique, de représentants du Programme national de lutte contre l'abus de l'alcool et des drogues chez les autochtones, de travailleurs en santé mentale, de travailleurs des services à la jeunesse, d'aînés, d'intervenants pour le diabète, de nutritionnistes ou d'autres représentants; • le nombre de visites par le personnel affecté aux soins dentaires.

Titre du rapport et fréquence	Description du rapport
Exigences de Santé Canada — Information non financière (suite)	
Rapport d'activité annuel sur le programme Présentation annuelle	Ce rapport indique l'état d'avancement du projet et les activités entreprises à ce jour, notamment : • la composition du comité parental consultatif; • la mesure dans laquelle on traite des questions suivantes : culture et langue; éducation; promotion de la santé; nutrition; programmes de services sociaux de soutien; participation des parents et de la famille; • les partenariats établis avec d'autres programmes et services; • le curriculum créé pour le programme (tout d'abord pour le programme au complet, puis pour les modifications); • la preuve que les normes de santé et de sécurité ont été respectées; • un exemplaire des normes utilisées, ainsi que du plan pour la surveillance et l'enregistrement; • des suggestions ou recommandations pour des projets futurs, ou pour poursuivre le projet.
Programme de soins de santé à domicile et en milieu communautaire pour les Premières nations et les Inuits **Phase 1 : Évaluation des besoins du programme et préparation du plan de prestation des services (non observé dans les collectivités de l'échantillon)**	
Phase 2 : Mise en œuvre du plan de prestation des services	
Rapport annuel 120 jours après la fin de l'année	Le rapport détaillé sur le projet doit inclure ce qui suit : • la preuve d'une couverture adéquate pour la responsabilité; • un exemplaire des données recueillies à l'étape de mise en œuvre, portant sur l'état d'avancement du programme, les éléments qui concernent les services essentiels et les éléments qui concernent les services de soutien; • une preuve de l'achat, pour le personnel, d'une formation qui correspond aux cours approuvés dans le plan de formation régional, et une copie de la preuve que le personnel a reçu une certification; • une preuve de l'achat d'un équipement, conformément à la demande approuvée en fonction du plan des immobilisations régionales.
Phase 3 : Prestation des services — Les collectivités qui en sont à cette étape doivent répondre aux exigences de cette étape uniquement	
Rapport d'activité sur le programme	Échéances le 15 juillet, le 15 octobre et le 15 janvier, conformément aux éléments de données exigés par le programme et contenus dans le modèle de rapport sur la prestation des services.
Rapport annuel 120 jours après la fin de l'année	Le rapport détaillé sur le projet doit inclure ce qui suit : • la preuve d'une couverture adéquate pour la responsabilité; • la preuve que le personnel est formé et certifié; • une preuve qu'on a respecté les normes de santé et de sécurité, et respecté les mesures législatives; • utilisation des services et données des programmes conformes au modèle de rapport sur la prestation des services.

Titre du rapport et fréquence	Description du rapport
Exigences de Santé Canada — information non financière (suite)	
Stratégie d'élimination de la tuberculose	
Rapport d'activité sur le programme Présentation mensuelle, du 15 mai au 15 mars	Ce rapport doit : • décrire tous les cas de tuberculose (TB) diagnostiqués sous la forme d'une fiche d'observations fédérale pour la TB; • signaler toute situation où l'on croit qu'une éclosion s'est produite, c'est-à-dire que deux cas ou plus de TB ont été diagnostiqués.
Formulaire statistique Présentation mensuelle du 15 mai au 15 mars	Ce rapport présente de l'information sur les activités liées au programme de prescription de médicaments sous surveillance directe et à d'autres programmes. Cette information comprend notamment le nombre de tests effectués et de visites aux clients.
Programmes de transfert	
Évaluation Tous les cinq ans	La collectivité doit procéder tous les cinq ans à l'évaluation de ses programmes et services de santé, tant que l'accord s'applique. Cette évaluation doit avoir lieu au cours de la quatrième année de la période de transfert. L'évaluation a pour but de mesurer l'efficacité des programmes de santé communautaire, de vérifier la pertinence des objectifs de ces programmes et de déceler les changements relatifs à la santé des membres de la collectivité.
Plan de santé communautaire À partir du premier jour de l'accord; mis à jour avant la signature d'un nouvel accord	Le plan de santé communautaire (PSC) est la première étape lorsqu'il s'agit de planifier ce que les programmes de santé communautaires veulent offrir à leurs membres. Lorsqu'elles élaborent le PSC, les collectivités doivent commencer à songer à l'évaluation. Par exemple, le PSC devrait préciser les quatre points suivants, connexes à l'évaluation : • programmes et activités que les collectivités ont l'intention de gérer; • buts et objectifs de chacun des programmes ou activités; • indicateurs utilisés par les collectivités lors de l'évaluation afin de mesurer de quelle façon les programmes répondent aux objectifs; • dossiers quotidiens et autre information d'évaluation (données) que le personnel recueille alors que les programmes sont en fonction.

Titre du rapport et fréquence	Description du rapport
Exigences de Santé Canada — Information non financière (suite)	
Rapport annuel Présentation annuelle	Il incombe au chef et au conseil, ou à leur représentants désignés, d'établir un rapport annuel pour Santé Canada et tous les membres de la collectivité, que ceux-ci pourront consulter. Ce rapport annuel : • est fondé sur les buts et les objectifs du plan de santé communautaire; • résume les programmes et les données financières; • contient des renseignements sur les services, les opérations et les résultats; • explique les écarts observés par rapport au plan de santé communautaire; • est mis à la disposition des membres de la collectivité dans les 120 jours suivant la fin de l'exercice; • contient des rapports sur les programmes obligatoires : 1) Lutte contre les maladies transmissibles • sommaire annuel; • niveau d'immunisation (selon l'âge, le sexe, l'antigène); • retraçage des personnes qui ont été en contact avec un malade et suivi du traitement. 2) Santé environnementale • sommaire annuel, et avis donné dans les 24 heures suivant le dépistage de risques ou de situations pouvant avoir d'importantes répercussions sur l'environnement; • nombre total et pourcentage des installations qui répondent aux normes provinciales, fédérales et environnementales; services alimentaires; approvisionnement en eau; eaux usées et déchets; pollution et substances dangereuses. 3) Services de traitement • sommaire annuel; • nombre total de patients examinés dans les catégories de diagnostic définies dans le plan de santé communautaire.

Type de rapport et fréquence	Description du rapport
Exigences de Santé Canada — Information financière	
Initiative sur le diabète chez les Autochtones	
Rapport financier Présentation annuelle	Les bénéficiaires des fonds de l'Initiative sur le diabète chez les Autochtones sont tenus de fournir un rapport financier, avec un budget, les mouvements de trésorerie et les dates d'échéance des rapports financiers, qui consignent les montants (budgétisés et réels) dépensés sur ce qui suit : • services de soins et de traitement; • activités de prévention et de promotion; • services de soutien pour un meilleur mode de vie.
Rapports d'étape financiers Tel qu'indiqué	Les rapports sur les dépenses réelles du 1er avril au 31 août sont dus le 15 oct; du 1er avril au 30 novembre, le 15 janvier; et la vérification annuelle pour l'accord au complet (du 1er avril au 31 mars) est due 120 jours après la fin de l'exercice.
Aide préscolaire aux Autochtones dans les réserves	
Rapport financier Présentation annuelle	Le rapport financier doit comporter un budget, les mouvements de trésorerie et les dates d'échéance des rapports financiers, qui consignent les montants (budgétisés et réels) dépensés sur ce qui suit : • évaluation des besoins; • immobilisations; • sources des autres fonds et contributions en espèces, avec les montants dépensés effectivement tous les ans sur le projet d'Aide préscolaire aux Autochtones dans les réserves.
Soins de santé à domicile et en milieu communautaire (SSDMC) pour les Premières nations et les Inuits Phases 1, 2 et 3	
Rapport financier Présentation annuelle	Le rapport financier doit comporter un budget, une projection des mouvements de trésorerie, et un rapport sur les dépenses des programmes, où sont consignés les montants dépensés sur l'évaluation des besoins du programme et la préparation du plan de prestation des services; la formation; les immobilisations; et la gestion et le soutien.
Rapports d'étape financiers	Les rapports sur les dépenses réelles doivent être présentés le 15 octobre, le 15 janvier et le 30 juin.
Stratégie d'élimination de la tuberculose	
Rapport financier de fin d'exercice Présentation le 30 juin	Le rapport détaille les montants dépensés. Combiné au rapport final de programme, il fournit des données détaillées sur l'état d'avancement du projet de Stratégie d'élimination de la tuberculose.

Titre du rapport et fréquence	Description du rapport
Exigences de Santé Canada — Information financière (suite)	
Programmes de transfert	
Rapport complet du vérificateur Présentation annuelle dans les 120 jours qui suivent la fin de l'exercice financier	Les Premières nations sont tenues de soumettre ce rapport, préparé par un vérificateur indépendant agréé conformément aux normes de vérification généralement reconnues; il comprend ce qui suit : 1) rapport sur les dépenses de santé (annexe A); 2) rapport sur la réserve de remplacement des biens mobiliers (RRBM) (annexe B); 3) une certification, fondée sur les vérifications d'attestation, que : • les états financiers et les rapports exigés par l'accord de transfert sont établis et que l'information qu'on y trouve est exacte; • toutes les ressources utilisées ont servi à des activités dans le domaine de la santé; • la RRBM a servi uniquement aux fins énoncées dans l'accord; • le personnel, par exemple les infirmières et ceux qui assurent des services, est accrédité; • les rapports d'immunisation et les cas de maladies transmissibles ont été transmis au bureau régional; • la Première nation a un plan de santé communautaire, qui est régulièrement mis à jour suivant l'évolution des programmes et des services offerts par la collectivité; • les services d'un médecin hygiéniste ont été retenus, lorsque ces services ne sont pas fournis par la Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits de Santé Canada; 4) Une opinion touchant le degré de conformité de la bande aux conditions de l'accord.

Titre du rapport et fréquence	Description du rapport
Exigences de Développement des ressources humaines Canada (DRHC) — Information sur financière	
Programme d'Ententes sur le développement des ressources humaines autochtones (EDRHA)	
Entente de financement par écrit entre un organisme qui détient l'EDRHA et un tiers Au moment de la conclusion de l'entente	Lorsque l'organisme qui détient l'EDRHA verse à un tiers des fonds de DRHC à l'appui d'un projet ou d'une activité, il incombe à l'organisme de s'assurer qu'existe entre lui et le tiers une entente écrite décrivant les obligations et les conditions auxquelles cette aide est fournie. Cette entente doit comprendre les éléments suivants : • une identification du tiers et l'objet de l'aide financière; • la date d'entrée en vigueur, la date de signature et la durée de l'entente; • les conditions financières ou autres rattachées à l'aide, et les conséquences découlant du non-respect de ces conditions; • les coûts admissibles du projet ou de l'activité; le montant maximum payable; • les conditions à respecter pour que le paiement soit fait, ainsi que le calendrier et les modalités de paiement.
Rapports d'étape trimestriels Chaque trimestre	L'organisme doit fournir à DRHC les rapports ci-contre sur l'avancement des programmes, contenant les renseignements recueillis relativement aux participants aux programmes, pour évaluer l'efficacité de l'aide fournie. Les rapports doivent contenir les renseignements suivants : • les renseignements personnels sur le participant; • le statut d'Autochtone, la situation de famille et le nombre de personnes à charge; • le statut d'invalidité et l'évaluation au sujet de l'employabilité; • le titre et la durée du programme; • les coûts et le soutien du revenu, renseignements sur l'achèvement et sur le suivi.
Rapports d'étape/d'activités mensuels ou trimestriels Présentation mensuelle ou trimestrielle	On doit fournir les rapports ci-contre, qui contiennent les renseignements ci-dessus aussi bien que les résultats visés, notamment les suivants : • le nombre de clients de l'assurance-emploi et de chômeurs qui retrouvent du travail, menant ainsi à terme les interventions relatives au marché du travail; • les économies au compte d'assurance-emploi; • les économies aux programmes de soutien du revenu; • le nombre de jeunes qui vont jusqu'au bout des programmes pour les jeunes; • le nombre de jeunes qui se trouvent un emploi ou retournent aux études; • le nombre de handicapés qui retournent au travail ou qui mènent à bien les programmes relatifs au marché du travail.
Rapport annuel Après la fin de l'exercice financier	Ce rapport au sujet des activités de l'EDRHA doit comprendre ce qui suit : • une description de la structure organisationnelle de l'organisme qui détient l'EDRHA; • les progrès réalisés à l'égard du renforcement des compétences au cours de l'exercice; • les programmes offerts au cours de l'exercice; • les réalisations et les résultats de ses programmes au cours de l'exercice; • les leçons tirées ainsi que les pratiques exemplaires relevées au cours de l'exercice; • le rapport de vérification annuel.

Titre du rapport et fréquence	Description du rapport
Exigences de Développement des ressources humaines Canada (DRHC) — Information financière	
Programme EDRHA	
Plan de dépenses Présentation annuelle au moins 30 jours avant le début de l'exercice	L'organisme doit soumettre ce plan aux fins d'approbation, pour chaque exercice de la période de financement; il doit indiquer ce qui suit : • le montant total des dépenses prévues par l'organisme au titre des frais d'administration des programmes, avec une ventilation de ce montant indiquant les dépenses prévues au titre des frais d'administration des programmes liés et non liés à l'assurance-emploi, et le montant des dépenses prévues au titre des coûts de renforcement des compétences; • le montant total des dépenses prévues par l'organisme pour les coûts de l'aide fournie dans le cadre des programmes d'aide, avec une ventilation de ce montant pour les postes de dépenses relatives aux programmes de marché du travail, aux programmes pour les jeunes, au programme de services de garde et au programme pour les personnes handicapées; • une ventilation supplémentaire des dépenses prévues, dans les programmes de marché du travail, sur les coûts de l'aide fournie dans le cadre des programmes reliés à l'assurance-emploi et les autres coûts de l'aide fournie dans le cadre des programmes.
Relevé des contributions Présentation mensuelle ou trimestrielle	Avant qu'une avance ne soit octroyée pour le troisième mois ou trimestre et chaque mois ou trimestre par la suite, l'organisme doit fournir un relevé des contributions pour le mois ou trimestre se terminant un mois ou trimestre avant celui pour lequel l'avance doit être versée.
Rapport de vérification annuel Dans les 90 jours qui suivent la fin de l'exercice	L'organisme doit retenir les services d'un cabinet d'experts-comptables pour préparer ce rapport au cours de la période de financement. Il doit inclure ce qui suit : • les états financiers vérifiés pour l'exercice; • une liste des redressements et reclassifications demandées au grand livre général, avec une explication dans chaque cas; • les soldes non dépensés des avances; • les autres recettes relatives à l'entente, comme par exemple les intérêts gagnés et les remboursements de la TPS; • une liste de toutes les dépenses dont le remboursement est réclamé et pour lesquelles il n'y a pas de pièces justificatives; • une liste des immobilisations d'une valeur de plus de 250 $ louées ou achetées avec des fonds de contribution, avec le titre de l'immobilisation, s'il s'agit d'une location ou d'un achat, la date d'achat ou la durée du bail de location, et les coûts avec le numéro de série; • une opinion sur la conformité des procédés et contrôles de gestion financière internes; • une opinion sur l'efficacité des mécanismes de suivi de l'administration des programmes; • des suggestions d'amélioration en vue de remédier aux lacunes ou irrégularités notées dans les opinions; • des commentaires sur les démarches entreprises afin de remédier à toute lacune signalée dans les rapports précédents.

Titre du rapport et fréquence	Description du rapport
Exigences de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) — Information non financière	
Projets ultérieurs à 1997	
Autres informations, sur demande	La SCHL peut formuler des demandes d'information sur le projet et les unités du projet dont elle a raisonnablement besoin, dans un délai convenu par les deux parties et qui est raisonnable dans les circonstances.
Étude environnementale du site (ÉES) – Rapport de la phase 1 Sur demande d'aide en vertu de l'article 95 de la *Loi nationale sur l'habitation*	Il faut, dans le cadre de chaque demande de projet d'immobilisations comportant plus de six unités de logement (ou projets d'édifices à plusieurs étages), procéder à la phase 1 d'une étude environnementale du site, conformément à la norme CSA Z768 de l'Association canadienne de normalisation (maintenant CSA International). La phase 1 a pour fonction de s'assurer qu'il n'y a pas d'indices, sur les sites prévus pour les unités de logement, d'une contamination susceptible de poser un risque discernable pour la santé humaine ou l'environnement naturel. La soumission du rapport ÉES est l'une des conditions à remplir pour obtenir l'approbation du projet; elle est exigée avant tout versement d'une avance sur le prêt.
Preuve qu'on bénéficiera de tarifs journaliers ou de subventions pour les frais d'exploitation de la composante du projet non rattachée à l'habitation Sur demande d'aide en vertu de l'article 95 de la *Loi nationale sur l'habitation*	Pour les centres de santé et habitations à fonction spéciale : • on exige une preuve que le projet dans son ensemble fonctionnera, avec la subvention, de façon à atteindre le seuil de rentabilité.
Projets antérieurs à 1997	
Rapport annuel sur les ensembles d'habitation (SCHL 2254) Présentation annuelle, dans les quatre mois qui suivent la fin de l'exercice	Il est exigé pour le portefeuille des habitations subventionnées qui relève de l'article 95 avant 1997 (programme des 2 p. 100). Seule doit être remplie la partie « Profil du locataire » de ce formulaire (SCHL 2254); il n'est pas nécessaire de demander l'aide du vérificateur pour remplir celui-ci.

Titre du rapport et fréquence	Description du rapport
Exigences de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) — Information financière	
Projets ultérieurs à 1997	
États financiers vérifiés Présentation annuelle, dans les quatre mois qui suivent la fin de l'exercice	Les états financiers doivent être préparés par un vérificateur indépendant agréé, dans un format sanctionné par la SCHL. Les fonctions du vérificateur de la Première nation comprennent notamment les suivantes : • une vérification de l'état des recettes et dépenses; • une vérification du bilan; • la remise d'un rapport du vérificateur, avec toute lettre sur le contrôle interne ou autre lettre du vérificateur présentée à la Première nation; • la remise d'un état de l'évolution de la situation financière; • la remise d'une déclaration témoignant que le fonds de réserve pour remplacement est convenablement financé et tenu, et que tous les intérêts de ce fonds ont été comptabilisés et conservés dans ce fonds; • une confirmation que les décaissements à partir du fonds de réserve pour remplacement ont été effectués pour les éléments d'immobilisations, conformément aux critères sur la réserve de remplacement énoncés à l'annexe D, que les éléments absents de la liste standard (exceptions) ont reçu une approbation préalable de la SCHL, et qu'on a remis une liste détaillée (indiquant notamment l'élément et le coût) des dépenses relevant de la réserve de remplacement pour l'année; • la remise d'une déclaration indiquant que le fonds de réserve de fonctionnement a été correctement financé et tenu, et que tous les intérêts de ce fonds ont été comptabilisés et conservés dans ce fonds en conformité avec la clause 8 ci-dessus; • la remise des notes standard accompagnant les états financiers. **Fonds de réserve pour remplacement** Le vérificateur du promoteur doit confirmer les éléments suivants : • les décaissements à partir du fonds de réserve pour remplacement ont été effectués pour les éléments d'immobilisations, conformément à la liste des critères et normes; • on a respecté les critères d'approvisionnement; • les éléments absents de la liste standard (exceptions) ont reçu une approbation préalable de la SCHL.
État financier vérifié des dépenses en immobilisations « finales » Présentation obligatoire unique, lorsque le projet est terminé	La SCHL peut suspendre le versement des subventions si elle n'a pas reçu cet état dans un délai de six mois.

Titre du rapport et fréquence	Description du rapport
Exigences de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) — information financière (suite)	
Projets antérieurs à 1997	
États financiers vérifiés Présentation dans les quatre mois qui suivent la fin de l'exercice	Les fonctions du vérificateur du bénéficiaire comprennent notamment les suivantes : • la vérification de l'état des recettes et dépenses et, s'il y a lieu, des états distincts pour les recettes et dépenses des composantes habitation et non-habitation du projet; • une vérification du bilan; • la préparation d'un état indiquant si l'on a ou non vérifié les revenus des occupants et calculé les loyers, comme l'exige la clause 2(5), à condition que le vérificateur puisse procéder à de telles évaluations sur des échantillons; • la vérification du rapport sur les données annuelles du projet; • la remise d'un rapport du vérificateur; • la remise d'une déclaration témoignant que le fonds de réserve pour remplacement et le fonds de subventions excédentaires ont été convenablement financés et tenus, et que tous les intérêts de ces fonds ont été enregistrés. Si les états financiers précisés ci-dessus ne sont pas dûment reçus, la SCHL peut suspendre ses paiements de contribution.

Annexe B Rapports au Parlement touchant l'information au sujet des Premières nations

Nous comparons dans cette annexe les informations qu'Affaires indiennes et du Nord Canada, Santé Canada et Développement des ressources humaines Canada communiquent au Parlement (dans les rapports sur les plans et les priorités de 1998-1999 à 2002-2003, et dans les rapports ministériels sur le rendement de 1999 à 2001) avec les données non financières recueillies auprès des Premières nations en Saskatchewan (voir l'annexe A).

Tel que mentionné au paragraphe 1.77, il n'est pas nécessaire que les organismes fédéraux présentent un rapport détaillé au Parlement sur les activités liées aux programmes des Premières nations; ce qu'il faut, c'est plus d'information sur les résultats.

Programmes examinés	Sommaire de l'information présentée dans les documents relatifs au budget des dépenses
Affaires indiennes et du Nord Canada	
Inscription des Indiens	• Les rapports ministériels sur le rendement donnent souvent de l'information sur le profil d'âge de la population d'Indiens inscrits, la proportion des Indiens inscrits vivant dans les réserves par rapport à ceux vivant hors des réserves, et le taux de croissance de la population d'Indiens inscrits vivant dans les réserves.
Éducation	• Les informations qu'on retrouve le plus souvent sont le pourcentage de participation par la population visée, la ventilation de la présence à l'école (dans les réserves et hors de celles-ci) et le nombre de projets de réforme de l'éducation. • Le rapport ministériel sur le rendement de 1999 présentait des données sur l'instruction en langue indienne, les besoins en matière d'éducation spécialisée et les projets d'amélioration des programmes d'études. • Rien n'a été signalé touchant la certification des enseignants, les montants dépensés sur les étudiants qui vont à l'école hors des réserves, les évaluations scolaires détaillées, et le nombre d'étudiants qui ne retournent pas à l'école (avec les raisons). • Pour l'éducation postsecondaire, les informations concernent surtout le nombre d'inscriptions d'une année à l'autre et les comparaisons avec le nombre d'inscriptions dans l'ensemble du Canada. Rien n'est indiqué au sujet de la nature ou de la durée de l'éducation postsecondaire obtenue (c.-à-d., certificats ou diplômes), du nombre d'étudiants financés ou des statistiques sur les obtentions de diplômes.
Développement social	• Le nombre de projets pilotes sur la sécurité du revenu en cours durant l'année est le seul type d'information recueilli auprès des Premières nations qui est systématiquement indiqué. • Le rapport ministériel sur le rendement de 1999 faisait état du taux de dépendance à l'égard de l'aide sociale; le rapport ministériel sur le rendement de 2001, du nombre de bénéficiaires recevant de l'aide chaque mois. • Le rapport ministériel sur le rendement de 2001 faisait rapport du montant de la Prestation nationale pour enfants réinvesti, du nombre de programmes financés et du nombre de familles et d'enfants touchés. • Aucune des données recueillies au sujet des services à l'enfance et à la famille indiennes, des soins aux adultes ou du financement des conseils tribaux n'a fait l'objet d'un compte rendu.
Soutien du gouvernement indien	• La seule information signalée au sujet du financement du soutien des bandes est la valeur (en dollars) des dépenses sur les programmes.

Programmes examinés	Sommaire de l'information présentée dans les documents relatifs au budget des dépenses
Immobilisations	• Les données les plus souvent présentées portent sur l'expansion des écoles dans les réserves d'une année à l'autre et les dépenses réelles sur les projets d'immobilisations par rapport aux projections. • Les informations régulièrement fournies au sujet des projets de logement et d'infrastructure sont les données sur le caractère adéquat des logements, les systèmes d'approvisionnement en eau et les systèmes d'évacuation des égouts. • Les rapports ministériels sur le rendement de 1999 et de 2000 ont signalé le nombre de logements achevés et de rénovations effectuées au cours de l'année. • Le rapport ministériel sur le rendement de 2001 faisait état du nombre réel d'unités de logement.
Développement économique	• On rend généralement compte des données sur le nombre et la valeur en dollars des marchés fédéraux adjugés aux entreprises autochtones; des projets financés relevant de Fonds pour la création de possibilités économiques (avec le nombre d'emplois ainsi créés); du nombre de projets sur les ressources qui sont financés; et des informations générales sur les projets de partenariat. • On rend compte moins souvent de certaines informations comme le nombre de projets liés au Fonds pour l'acquisition des ressources, avec les emplois ainsi créés, et l'expansion des entreprises.
Santé Canada	

Tous les programmes destinés aux Autochtones	• En général, Santé Canada regroupe en un seul montant les dépenses sur la totalité des programmes pour les Autochtones, sans ventiler les dépenses pour chaque programme, aux exceptions qui suivent :
	  • Le rapport sur les plans et les priorités de 1999-2000 — Budget pour l'Initiative sur le diabète chez les Autochtones
	  • Le rapport sur les plans et les priorités de 1999-2000 — Budget pour les Soins à domicile et en milieu communautaire_
	  • Le rapport ministériel sur le rendement de 1999 — Budget pour l'Aide préscolaire aux Autochtones dans les réserves (sur 4 ans)
	  • Le rapport ministériel sur le rendement de 2001 — Contribution à l'Aide préscolaire aux Autochtones dans les réserves

Initiative sur le diabète chez les Autochtones	• Depuis l'annonce de cette Initiative dans le budget de 1999, seuls les progrès de base font l'objet de comptes rendus réguliers. En outre, on a rapporté le nombre de projets financés pour deux de ces années (les rapports ministériels sur le rendement de 2000 et de 2001). • Aucune information détaillée n'a été fournie (nombre de clients appuyés, partenariats, liens avec les autres programmes, dépenses détaillées, etc.).
Aide préscolaire aux Autochtones dans les réserves	• Les seules informations (dans les rapports ministériels sur le rendement de 1999 et de 2000) sont le nombre de projets financés. • De plus, le rapport ministériel sur le rendement de 2000 signalait le nombre d'enfants desservis par le projet et rendait compte du lancement d'un projet d'évaluation. • Aucune des autres informations recueillies auprès des Premières nations n'a été utilisée.

Programmes examinés	Sommaire de l'information présentée dans les documents relatifs au budget des dépenses
Soins de santé à domicile et en milieu communautaire (SSDMC)	• Les progrès généraux du programme sont régulièrement notés. • Le rapport ministériel sur le rendement de 2001 faisait état des données recueillies au sujet des étapes du programme, par exemple le pourcentage de collectivités admissibles qui ont réalisé l'évaluation des besoins du programme SSDMC, qui ont établi des plans de prestation des services et qui fournissent en fait les services.
Stratégie d'élimination de la tuberculose	• Aucune information particulière n'a été communiquée.
Développement des ressources humaines Canada	
Programme de l'Entente sur le développement des ressources humaines autochtones (EDRHA)	• Le rapport sur les plans et les priorités de 1998-1999 et le Rapport ministériel sur le rendement de 1999 faisaient état d'un objectif général : créer, dans les années à venir, le programme des Ententes sur le développement des ressources humaines autochtones. • Le rapport ministériel sur le rendement de 2000 signalait le total des dépenses réelles pour le programme et déclarait que celui-ci avait été mis en œuvre après l'établissement d'un but précis pour le montant des ententes à signer (RPP de 1999-2000). • Le rapport sur les plans et les priorités de 2000-2001 et le rapport ministériel sur le rendement de 2001 faisaient rapport des buts et résultats atteints durant l'année, à partir de renseignements obtenus des détenteurs d'EDRHA. Sur le plan financier, on a rendu compte du but et des dépenses totales; la ventilation de ce but n'a été donnée qu'à l'égard des dépenses sur les soins aux enfants. On a aussi fait rapport, à partir des données recueillies tout au long de l'année, des buts et résultats relatifs au nombre d'Autochtones ayant reçu un appui au cours de l'année, du nombre d'Autochtones qui retournent aux études, du nombre d'Autochtones qui trouvent un emploi, et des économies pour le Compte d'assurance-emploi. • Parmi les informations recueillies auprès des Premières nations, mais non communiquées dans les documents budgétaires, figurent les données sur la ventilation des dépenses (projetées et réelles) par rapport aux coûts liés et non liés à l'assurance-emploi. En outre, les documents budgétaires ne donnent aucune des informations suivantes : information tirée des rapports de vérification; information sur les participants; détails au sujet des programmes; information tirée des rapports d'avancement mensuels et trimestriels (y compris une comparaison des cibles et des résultats relativement à différentes données recueillies); information provenant du rapport annuel.

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Décembre 2002

Table des matières principale

Questions d'une importance particulière — 2002
Avant-propos et Points saillants

Chapitre 1 Repenser les rapports soumis par les Premières nations aux organismes fédéraux

Chapitre 2 Pêches et Océans Canada — Contribuer à la sécurité et à l'efficience de la navigation maritime

Chapitre 3 La *Loi sur les mesures spéciales d'importation* : une protection contre les importations sous-évaluées ou subventionnées

Chapitre 4 Agence des douanes et du revenu du Canada — L'imposition des opérations internationales des résidents du Canada

Chapitre 5 La gestion et le contrôle financiers au gouvernement fédéral

Chapitre 6 Statistique Canada — La gestion de la qualité des statistiques sur la santé

Chapitre 7 Agence spatiale canadienne — La mise en œuvre du Programme spatial canadien

Chapitre 8 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — L'acquisition de locaux à bureaux

Chapitre 9 La modernisation de la reddition de comptes dans le secteur public

Chapitre 10 Ministère de la Justice — Les coûts liés à la mise en œuvre du Programme canadien des armes à feu

Chapitre 11 Autres observations de vérification

Annexes

2002

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

DÉCEMBRE

Chapitre 2

Pêches et Océans Canada — Contribuer à la sécurité et à l'efficience de la navigation maritime

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de décembre 2002 de la vérificatrice générale du Canada comporte 11 chapitres, ainsi que les Questions d'une importance particulière — 2002, un Avant-propos, les Points saillants et des Annexes. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également disponible sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2002
N° de catalogue FA1-2002/2-10F
ISBN 0-662-88018-8

Chapitre

2

Pêches et Océans Canada

Contribuer à la sécurité et à l'efficience de la navigation maritime

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Le rôle du gouvernement dans le réseau de transport maritime est complexe 3

Le Canada doit s'acquitter de responsabilités nationales et internationales 4

De grandes tendances ont eu des répercussions sur la prestation par le Ministère de services de soutien à la navigation maritime 6

Le Ministère joue un rôle limité en matière de sûreté maritime 6

Objet de la vérification 7

Observations et recommandations 8

La nécessité d'une modernisation 8

La technologie et les besoins des utilisateurs évoluent rapidement 8

Le Ministère consulte les utilisateurs 8

Le Ministère est conscient de la nécessité de procéder à des changements 8

Il y a des obstacles au changement 9

L'administration centrale de la Garde côtière canadienne n'a pas fait en sorte qu'il y ait un programme national 9

Il existe cinq gardes côtières régionales 13

Les éléments clés permettant d'assurer la reddition de comptes sont absents 14

Les risques en matière de sécurité et d'efficience n'ont pas été évalués régulièrement 18

La prestation de services n'est pas intégrée 19

On utilise une loi périmée à des fins non prévues par celle-ci 19

Il s'agit d'une activité qui n'appuie pas la sécurité ni l'efficience 20

Peu d'attention est accordée à un mandat de base 21

Les droits de services maritimes ont créé une relation difficile avec l'industrie 22

Notre Bureau l'a déjà dit 24

Conclusion 24

À propos de la vérification 27

Annexe

Principales constatations tirées de notre rapport de 1983, liées aux responsabilités de prévention de la Garde côtière canadienne 28

Pêches et Océans Canada
Contribuer à la sécurité et à l'efficience de la navigation maritime

Points saillants

2.1 Pêches et Océans Canada est un des nombreux ministères et organismes qui contribuent à ce que la navigation dans les cours d'eau au Canada soit sûre et efficiente. Nous nous sommes concentrés sur le rôle que joue le Ministère dans la prévention d'accidents et le soutien d'une navigation efficiente dans les voies navigables du pays.

2.2 Nous avons constaté que les utilisateurs des services de soutien à la navigation du Canada croient, de façon générale, que ces derniers favorisent la sécurité des voies navigables et satisfont à leurs besoins en matière de navigation. Toutefois, le Ministère a peu d'information sur le rendement qui montre la façon dont il contribue à la sécurité et à l'efficience de la navigation maritime. Il n'a pas géré de manière rentable les fonctions que nous avons examinées et des changements doivent être apportés pour veiller à ce que les services continuent de répondre aux besoins des utilisateurs à l'avenir.

2.3 Le Ministère fait face à des demandes de service qui évoluent, à de nouvelles utilisations des voies navigables, à de continuelles pressions financières et à des exigences technologiques accrues en raison des obligations internationales et des progrès accomplis dans l'industrie du transport maritime.

2.4 Des obstacles importants empêchent le Ministère de moderniser et de fournir ses services de soutien à la navigation ainsi que de mener ses activités de sécurité de la navigation de plaisance, et ce, de manière rentable. Mentionnons notamment :

- l'incapacité de faire en sorte qu'il y ait un programme national;
- des activités régionales qui ne sont pas tenues responsables de la mise en œuvre des politiques nationales ni du respect des obligations internationales;
- l'absence des éléments clés permettant d'assurer la reddition de comptes;
- l'intégration inadéquate des services de soutien à la navigation;
- la prestation d'un service qui ne contribue pas au mandat en matière de sécurité et d'efficience;
- l'utilisation d'une loi périmée à des fins non prévues par celle-ci.

2.5 De nouvelles technologies et de nouveaux services ont été introduits depuis 1983, mais bon nombre de nos observations actuelles au sujet de la Garde côtière canadienne sont semblables à celles contenues dans le chapitre 13 de notre rapport de 1983, intitulé « Programme des transports par

eau », et dans le chapitre 31 de notre rapport de 2000, intitulé « La gestion de la flotte ». Nous nous inquiétons du fait que le Ministère n'ait pas encore réglé ces questions de gestion.

Contexte et autres observations

2.6 Pêches et Océans Canada mène des activités de prévention et d'intervention pour respecter son engagement en matière de sécurité maritime et d'utilisation efficiente des voies navigables du pays. Dans la présente vérification, nous avons examiné les aspects préventifs de l'engagement du Ministère en ce qui concerne la sécurité et l'efficience des voies navigables. Nous avons examiné deux parties importantes de ces responsabilités : les services de soutien à la navigation et la sécurité de la navigation de plaisance.

2.7 Les services de soutien à la navigation que nous avons examinés comprennent les aides à la navigation, l'entretien des chenaux, la protection des voies navigables, les services de communication et de trafic maritimes et les cartes de navigation. Les activités de sécurité en matière de navigation de plaisance que nous avons examinées comprennent les programmes qui contribuent à promouvoir la sécurité nautique et les règlements relatifs à la construction, à l'inspection, à l'équipement et à la conduite des embarcations de plaisance.

2.8 Les activités que nous avons examinées représentaient des dépenses totales estimées de 220 millions de dollars (montant non vérifié) en 2001-2002 et des recettes d'environ 30 millions de dollars (montant non vérifié), associées surtout aux droits de services maritimes.

2.9 La mise en place des droits de services maritimes a créé des relations de travail difficiles avec l'industrie maritime. Celle-ci semble encore convaincue que la Garde côtière canadienne n'a pas suffisamment changé pour répondre aux préoccupations de l'industrie et que les droits sont trop élevés par rapport aux services fournis. Les droits de services maritimes ont toutefois eu une incidence positive puisqu'ils ont amené l'industrie maritime à jouer un rôle accru dans la détermination des niveaux de service.

Réaction du Ministère. Pêches et Océans Canada accepte nos constatations. La réponse du Ministère à nos recommandations, qui est présentée à la fin du chapitre, décrit les mesures que Pêches et Océans Canada prend ou a l'intention de prendre.

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

Micromedia
ProQuest

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

Introduction

2.10 Le réseau de transport maritime du Canada fait partie intégrante de l'économie, de la culture et de l'environnement du pays. Il remplit certaines fonctions importantes, à savoir :

- la prestation d'un point d'accès aux marchés mondiaux;
- le transport de marchandises et de passagers à l'échelle nationale;
- le soutien de tous les utilisateurs — pêcheurs, plaisanciers et autres;
- le soutien d'activités militaires et gouvernementales;
- le soutien d'autres activités économiques, notamment l'aquaculture et l'exploitation gazière et pétrolière.

2.11 Le réseau de transport maritime couvre d'importants écosystèmes océaniques, côtiers et d'eau douce qui constituent son infrastructure naturelle. Ces écosystèmes abritent des poissons, des mammifères marins et des oiseaux. Les voies navigables peuvent également constituer des sources importantes d'eau pour la consommation humaine. La pièce 2.1 donne de plus amples renseignements sur l'importance que présente le réseau de transport maritime pour les Canadiens.

2.12 Bien qu'il y ait une infrastructure naturelle, des investissements doivent être effectués pour rendre utilisables certaines voies navigables (dragage, entretien des chenaux et déglaçage). En outre, des services de soutien à la navigation tels que des règlements, des cartes et des aides à la navigation sont nécessaires pour que la navigation dans les voies navigables soit sûre et efficiente sur le plan commercial.

Le rôle du gouvernement dans le réseau de transport maritime est complexe

2.13 Le gouvernement fédéral joue un rôle important pour assurer la sécurité des utilisateurs, contribuer à la compétitivité du Canada, prévenir la

Pièce 2.1 Importance du réseau de transport maritime pour les Canadiens

Trafic maritime de marchandises en 2000	349 millions de tonnes[1]
Part du tonnage de marchandises transportées par eau entre le Canada et les pays d'outre-mer en 2001	plus de 90 p.100[1]
Nombre estimé de Canadiens ayant participé à des activités de navigation de plaisance en 2001	8 millions[2]
Nombre estimé d'embarcations de plaisance en 2001	2,7 millions[2]
Trafic total estimé du transport par traversier en 2000	40 millions de passagers et 17 millions de véhicules[1]
Nombre de passagers des navires de croisière ayant visité les cinq plus grands ports du Canada en 2001	1,4 million de passagers[1]
Nombre de navires de pêche commerciale en 1999	24 200[2]

Source : [1]Transports Canada
[2]Pêches et Océans Canada

Introduction

2.10 Le réseau de transport maritime du Canada fait partie intégrante de l'économie, de la culture et de l'environnement du pays. Il remplit certaines fonctions importantes, à savoir :

- la prestation d'un point d'accès aux marchés mondiaux;
- le transport de marchandises et de passagers à l'échelle nationale;
- le soutien de tous les utilisateurs — pêcheurs, plaisanciers et autres;
- le soutien d'activités militaires et gouvernementales;
- le soutien d'autres activités économiques, notamment l'aquaculture et l'exploitation gazière et pétrolière.

2.11 Le réseau de transport maritime couvre d'importants écosystèmes océaniques, côtiers et d'eau douce qui constituent son infrastructure naturelle. Ces écosystèmes abritent des poissons, des mammifères marins et des oiseaux. Les voies navigables peuvent également constituer des sources importantes d'eau pour la consommation humaine. La pièce 2.1 donne de plus amples renseignements sur l'importance que présente le réseau de transport maritime pour les Canadiens.

2.12 Bien qu'il y ait une infrastructure naturelle, des investissements doivent être effectués pour rendre utilisables certaines voies navigables (dragage, entretien des chenaux et déglaçage). En outre, des services de soutien à la navigation tels que des règlements, des cartes et des aides à la navigation sont nécessaires pour que la navigation dans les voies navigables soit sûre et efficiente sur le plan commercial.

Le rôle du gouvernement dans le réseau de transport maritime est complexe

2.13 Le gouvernement fédéral joue un rôle important pour assurer la sécurité des utilisateurs, contribuer à la compétitivité du Canada, prévenir la

Pièce 2.1 Importance du réseau de transport maritime pour les Canadiens

Trafic maritime de marchandises en 2000	349 millions de tonnes[1]
Part du tonnage de marchandises transportées par eau entre le Canada et les pays d'outre-mer en 2001	plus de 90 p. 100[1]
Nombre estimé de Canadiens ayant participé à des activités de navigation de plaisance en 2001	8 millions[2]
Nombre estimé d'embarcations de plaisance en 2001	2,7 millions[2]
Trafic total estimé du transport par traversier en 2000	40 millions de passagers et 17 millions de véhicules[1]
Nombre de passagers des navires de croisière ayant visité les cinq plus grands ports du Canada en 2001	1,4 million de passagers[1]
Nombre de navires de pêche commerciale en 1999	24 200[2]

Source : [1] Transports Canada
[2] Pêches et Océans Canada

pollution, traiter des questions de sûreté nationale et respecter des obligations internationales. La gestion du réseau de transport maritime du Canada est une responsabilité fédérale partagée entre plusieurs ministères et organismes.

2.14 Étant donné la nature complexe du rôle du gouvernement dans le réseau de transport maritime, il s'avère difficile de déterminer la contribution relative de chacun des ministères ou organismes. Les ministères et les organismes affirment souvent qu'ils contribuent au même objectif, qui est fréquemment la sécurité maritime.

2.15 La pièce 2.2 présente les ministères et les organismes fédéraux qui jouent un rôle important dans la gestion et la réglementation du réseau de transport maritime.

Le Canada doit s'acquitter de responsabilités nationales et internationales

2.16 La *Loi sur les océans* autorise Pêches et Océans Canada à fournir une garde côtière et un service hydrographique. En vertu du paragraphe 40 (2) de la *Loi*, le ministre des Pêches et des Océans fournira

> … en collaboration avec d'autres ministres fédéraux, […] des services de garde côtière et des services hydrographiques destinés à assurer la sécurité de la navigation et à faciliter le commerce maritime.

2.17 La responsabilité de fournir des aides à la navigation et des services de trafic maritime et réglementer la conduite des embarcations de plaisance est confiée au ministre des Pêches et des Océans, en vertu de la *Loi sur la marine marchande du Canada*.

2.18 Les attentes de base concernant les services de soutien à la navigation sont énumérées dans la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (Convention SOLAS). Le Canada est un pays signataire de cette convention internationale qui régit les gros navires commerciaux exploités dans des eaux relevant de différentes compétences. Transports Canada établit le règlement qui régit les exigences en matière d'équipement de navigation pour les navires commerciaux exploités en eaux canadiennes seulement. Ce règlement peut différer des exigences établies dans la Convention SOLAS. Par conséquent, la Garde côtière canadienne doit rajuster ses programmes pour qu'ils répondent à la fois aux exigences nationales et à celles de la Convention SOLAS.

2.19 La Convention SOLAS établit les types de services de soutien à la navigation que les pays signataires doivent fournir. Cependant, la conception actuelle de systèmes précis de soutien à la navigation est laissée à la discrétion de chaque pays. Dans un pays qui ne fournit pas de soutien à la navigation, le trafic maritime des navires assujettis à la Convention SOLAS ne sera probablement pas important. De tels navires constituent l'essentiel du trafic maritime commercial du Canada vers des pays d'outre-mer, et en tant que puissance commerciale, il est dans l'intérêt national de fournir le soutien nécessaire à ces navires.

2.20 D'autres organismes non gouvernementaux à l'échelle internationale donnent des conseils et des directives techniques en matière de prestation de services de soutien à la navigation. Ces organismes se sont principalement concentrés sur les besoins des navires assujettis à la Convention SOLAS. Le Canada n'est pas tenu de suivre ces directives, mais ces dernières constituent les normes de rendement minimum reconnues à l'échelle internationale.

Pièce 2.2 Principales responsabilités fédérales dans le réseau de transport maritime du Canada

Transports Canada	• Réglementation des navires commerciaux et des marins • Réglementation des navires de pêche • Inspection de sécurité des navires et autres fonctions de contrôle du port par l'État • Politique en matière de port et de pilotage • Ministère responsable de représenter les intérêts du Canada dans les organismes internationaux (par exemple, l'Organisation maritime internationale) • Ministère responsable des questions de sûreté du transport
Pêches et Océans Canada	• Réglementation des embarcations de plaisance et des plaisanciers • Prestation de services à la navigation maritime, notamment les services de communication et de trafic maritimes, les aides à la navigation, l'entretien des chenaux, la protection des eaux navigables, les cartes de navigation et les activités de déglaçage • Recherche et sauvetage maritime — navires • Intervention environnementale • Aide offerte par la flotte à d'autres ministères gouvernementaux • Ports (aide financière pour les ports de pêche principaux)
Office des transports du Canada	• Réglementation économique des transports de compétence fédérale (par exemple, les droits de pilotage et portuaires)
Bureau de la sécurité des transports du Canada	• Enquêtes et rapports concernant les accidents, y compris les accidents maritimes
Administrations de pilotage	• Prestations de services de pilotage
Sociétés ou administrations portuaires	• Exploitation des ports
Défense nationale	• Souveraineté et sûreté militaire • Recherche et sauvetage maritime, coordination, aéronefs, et navires (rôle d'appui) • Aide à d'autres ministères gouvernementaux
Gendarmerie royale du Canada	• Maintien de l'ordre, y compris la sécurité nautique

Source : Lois pertinentes, rapports ministériels sur le rendement, et rapports annuels

2.20 D'autres organismes non gouvernementaux à l'échelle internationale donnent des conseils et des directives techniques en matière de prestation de services de soutien à la navigation. Ces organismes se sont principalement concentrés sur les besoins des navires assujettis à la Convention SOLAS. Le Canada n'est pas tenu de suivre ces directives, mais ces dernières constituent les normes de rendement minimum reconnues à l'échelle internationale.

Pièce 2.2 Principales responsabilités fédérales dans le réseau de transport maritime du Canada

Transports Canada	• Réglementation des navires commerciaux et des marins • Réglementation des navires de pêche • Inspection de sécurité des navires et autres fonctions de contrôle du port par l'État • Politique en matière de port et de pilotage • Ministère responsable de représenter les intérêts du Canada dans les organismes internationaux (par exemple, l'Organisation maritime internationale) • Ministère responsable des questions de sûreté du transport
Pêches et Océans Canada	• Réglementation des embarcations de plaisance et des plaisanciers • Prestation de services à la navigation maritime, notamment les services de communication et de trafic maritimes, les aides à la navigation, l'entretien des chenaux, la protection des eaux navigables, les cartes de navigation et les activités de déglaçage • Recherche et sauvetage maritime — navires • Intervention environnementale • Aide offerte par la flotte à d'autres ministères gouvernementaux • Ports (aide financière pour les ports de pêche principaux)
Office des transports du Canada	• Réglementation économique des transports de compétence fédérale (par exemple, les droits de pilotage et portuaires)
Bureau de la sécurité des transports du Canada	• Enquêtes et rapports concernant les accidents, y compris les accidents maritimes
Administrations de pilotage	• Prestations de services de pilotage
Sociétés ou administrations portuaires	• Exploitation des ports
Défense nationale	• Souveraineté et sûreté militaire • Recherche et sauvetage maritime, coordination, aéronefs, et navires (rôle d'appui) • Aide à d'autres ministères gouvernementaux
Gendarmerie royale du Canada	• Maintien de l'ordre, y compris la sécurité nautique

Source : Lois pertinentes, rapports ministériels sur le rendement, et rapports annuels

2.21 Il existe peu de directives internationales pour les besoins de soutien à la navigation des conducteurs d'embarcations de plaisance et autres. Pêches et Océans Canada et Transports Canada déterminent ensemble les besoins de navigation des conducteurs d'embarcations de plaisance, des transporteurs commerciaux nationaux et d'autres exploitants après avoir consulté les représentants des groupes d'utilisateurs à l'échelle régionale et nationale.

De grandes tendances ont eu des répercussions sur la prestation par le Ministère de services de soutien à la navigation maritime

2.22 Par le passé, les systèmes de soutien à la navigation maritime étaient principalement conçus pour réduire les risques associés au transport commercial. Le Canada a connu une hausse graduelle mais constante du nombre de plaisanciers utilisant les voies navigables. Les plaisanciers ont tendance à avoir moins de formation et du matériel de navigation moins perfectionné à bord de leurs bateaux que les navires commerciaux.

2.23 Le secteur de la navigation maritime a connu une véritable révolution technologique dans les années 1990, touchant à la fois la sécurité et l'efficience de la navigation. À titre d'exemple, le positionnement global par satellite et les progrès en communications ont mené à l'élaboration de nombreuses nouvelles technologies. Plusieurs navires utilisent maintenant des cartes électroniques de navigation intégrées à leur équipement de guidage pour la navigation.

2.24 Pêches et Océans Canada a dû fournir une aide pour les systèmes modernes de navigation. En outre, de nouvelles technologies qui révolutionneront encore la navigation sont en voie d'élaboration. Même si de nouveaux systèmes ont été introduits, le Ministère ne peut retirer tous les anciens systèmes, car certains utilisateurs en ont toujours besoin et il est nécessaire de conserver des systèmes de secours fiables.

2.25 Depuis 1994, le Ministère a dû composer avec d'importantes restrictions budgétaires. En 1995, l'intégration de la Garde côtière canadienne au sein des opérations de Pêches et Océans Canada a posé plusieurs défis car les deux organismes avaient des cultures organisationnelles très différentes. En outre, les économies que la fusion devait engendrer ne se sont pas toutes concrétisées, bien que le financement ait déjà été réduit.

2.26 En 1996, le gouvernement a adopté des droits de services maritimes dans le but de récupérer une partie des coûts associés au soutien à la navigation fourni à l'industrie du transport maritime commercial. Ces droits ont créé des relations de travail difficiles entre le gouvernement et l'industrie.

Le Ministère joue un rôle limité en matière de sûreté maritime

2.27 Transports Canada assure le leadership pour les questions de sûreté maritime. Actuellement, Pêches et Océans Canada a pour responsabilité essentielle d'appuyer d'autres ministères et organismes en matière de sûreté maritime. Cette responsabilité comprend la collecte et la diffusion de renseignements dans les centres de Services de communication et trafic

maritimes, la surveillance aérienne et la présence de navires de la Garde côtière canadienne dans les voies navigables du pays.

Objet de la vérification

2.28 Dans l'engagement de Pêches et Océans Canada à rendre les voies maritimes sûres et efficientes, nous avons axé la vérification sur les aspects préventifs suivants :

- aides à la navigation;
- entretien des chenaux;
- protection des cours d'eau navigables;
- services de communication et de trafic maritimes;
- cartes de navigation, publications, information numérique et autres renseignements sur la navigation;
- sécurité nautique, comprenant la promotion et la réglementation de la construction, de l'inspection, de l'équipement et de la conduite des embarcations de plaisance.

Ces activités sont menées par la Garde côtière canadienne, y compris son Bureau de la sécurité nautique, ainsi que par le Service hydrographique du Canada. Ces entités font toutes partie du ministère des Pêches et des Océans.

2.29 Notre vérification avait pour objectif d'évaluer dans quelle mesure la gestion des activités de prévention par Pêches et Océans Canada appuie l'engagement du Ministère à assurer la sécurité et l'efficience de la navigation maritime, de manière rentable. La pièce 2.3 montre l'estimation de Pêches et Océans Canada en ce qui concerne les coûts, pour 2001-2002, des activités que nous avons examinées.

Pièce 2.3 Coût estimé des activités préventives de Pêches et Océans Canada pour 2001-2002

Activités de prévention	Dépenses brutes[1] (millions de dollars)
Services de soutien à la navigation	
Garde côtière canadienne	
• Services à la navigation maritime	109
• Services de communication et de trafic maritimes	60
Service hydrographique du Canada	41
Total	210
Sécurité nautique	
Garde côtière canadienne	
• Bureau de la sécurité nautique	10
Total	**220**

[1] Les dépenses brutes ne sont pas vérifiées et ne comprennent pas les dépenses en immobilisations.

Source : Pêches et Océans Canada

maritimes, la surveillance aérienne et la présence de navires de la Garde côtière canadienne dans les voies navigables du pays.

Objet de la vérification

2.28 Dans l'engagement de Pêches et Océans Canada à rendre les voies maritimes sûres et efficientes, nous avons axé la vérification sur les aspects préventifs suivants :

- aides à la navigation;
- entretien des chenaux;
- protection des cours d'eau navigables;
- services de communication et de trafic maritimes;
- cartes de navigation, publications, information numérique et autres renseignements sur la navigation;
- sécurité nautique, comprenant la promotion et la réglementation de la construction, de l'inspection, de l'équipement et de la conduite des embarcations de plaisance.

Ces activités sont menées par la Garde côtière canadienne, y compris son Bureau de la sécurité nautique, ainsi que par le Service hydrographique du Canada. Ces entités font toutes partie du ministère des Pêches et des Océans.

2.29 Notre vérification avait pour objectif d'évaluer dans quelle mesure la gestion des activités de prévention par Pêches et Océans Canada appuie l'engagement du Ministère à assurer la sécurité et l'efficience de la navigation maritime, de manière rentable. La pièce 2.3 montre l'estimation de Pêches et Océans Canada en ce qui concerne les coûts, pour 2001-2002, des activités que nous avons examinées.

Pièce 2.3 Coût estimé des activités préventives de Pêches et Océans Canada pour 2001-2002

Activités de prévention	Dépenses brutes[1] (millions de dollars)
Services de soutien à la navigation	
Garde côtière canadienne	
• Services à la navigation maritime	109
• Services de communication et de trafic maritimes	60
Service hydrographique du Canada	41
Total	210
Sécurité nautique	
Garde côtière canadienne	
• Bureau de la sécurité nautique	10
Total	**220**

[1] Les dépenses brutes ne sont pas vérifiées et ne comprennent pas les dépenses en immobilisations.

Source : Pêches et Océans Canada

Observations et recommandations

La nécessité d'une modernisation

La technologie et les besoins des utilisateurs évoluent rapidement

2.30 La navigation maritime a grandement été touchée par les progrès technologiques de plus en plus rapides. La technologie de positionnement global par satellite a aidé l'industrie maritime à élaborer de nouveaux outils en vue de rendre la navigation plus sûre et plus efficiente. Les navires commerciaux modernes utilisent de l'équipement perfectionné fondé sur cette technologie. Même les pêcheurs et les conducteurs d'embarcations de plaisance utilisent de plus en plus la nouvelle technologie pour naviguer. De nombreux utilisateurs demandent à Pêches et Océans Canada d'assurer l'infrastructure et les outils nécessaires pour appuyer les nouvelles technologies.

2.31 L'introduction des droits de services maritimes, conçus afin de recouvrer une partie des coûts associés à certains services de soutien à la navigation fournis aux transporteurs commerciaux, a amené l'industrie à penser que d'autres mécanismes de régie entraîneraient un service plus rentable. L'industrie s'attend, à tout le moins, à ce que les activités de la Garde côtière canadienne deviennent plus rentables.

Le Ministère consulte les utilisateurs

2.32 La mise en application des droits de services maritimes a ravivé diverses tribunes nationales et régionales utiles visant à consulter les groupes d'utilisateurs. Transports Canada et Pêches et Océans Canada coordonnent certaines consultations des groupes d'utilisateurs.

2.33 Toutefois, les intérêts des groupes d'utilisateurs peuvent varier selon les régions. L'industrie du Pacifique, celle des Grands Lacs et celle du fleuve Saint-Laurent peuvent avoir des intérêts très différents. Par exemple, les conditions climatiques, les marchandises et les services saisonniers ne sont pas les mêmes. Le Ministère doit être en mesure de déterminer et de comprendre les besoins régionaux tout en veillant à assurer une exploitation rentable et à respecter les exigences nationales et internationales.

Le Ministère est conscient de la nécessité de procéder à des changements

2.34 Le Ministère reconnaît depuis plusieurs années la nécessité de moderniser ses activités. La Garde côtière canadienne cherche à miser sur la technologie et à améliorer l'utilisation de ses biens et de ses ressources humaines afin de rendre ses services plus rentables. Toutefois, les progrès sont lents. En 2001, une initiative de modernisation de la Garde côtière a vu le jour. Celle-ci comprenait les quatre volets suivants :

- renouvellement de la gestion de la flotte;
- stratégie de soutien technique intégré;
- modernisation des aides maritimes — Vision 2001, la continuation d'une initiative déjà amorcée;
- navigation électronique.

2.35 Le concept du volet de navigation électronique n'a pas encore été élaboré. Les autres volets progressent à des rythmes différents, mais aucun d'entre eux n'est entièrement mis en œuvre.

2.36 Le Service hydrographique du Canada a également reconnu les problèmes qu'éprouve son programme hydrographique. Il existe toujours un retard à rattraper dans les Avis aux navigateurs, qui constituent une source d'information sur les grands changements en matière de risques liés à la navigation dans les cours d'eau. De plus, seulement environ 50 p. 100 des eaux méridionales et 20 p. 100 des eaux nordiques canadiennes font l'objet de levés conformes aux normes internationales modernes. Plusieurs cartes ne sont pas compatibles avec les techniques de navigation modernes. En mars 2001, le Ministère a obtenu 14,4 millions de dollars en financement supplémentaire réparti sur deux ans afin de s'attaquer à ces questions. Toutefois, le Service hydrographique du Canada a déterminé qu'il aurait en fait besoin de 49,5 millions de dollars sur cinq ans pour résoudre ces problèmes. Le Service hydrographique nous a informés du fait que les ressources dont il dispose actuellement ne seront pas suffisantes pour régler tous les problèmes recensés.

2.37 La Garde côtière canadienne n'a pas encore élaboré de plan détaillé pour le fonctionnement des Services de communication et trafic maritimes. Il serait peut-être possible de regrouper davantage les centres des Services de communication et trafic maritimes et d'implanter de nouvelles technologies automatisées. Ces changements pourraient avoir une incidence sur le nombre d'employés et leur lieu de travail ainsi que sur le type de connaissances nécessaires. Des solutions de rechange à la fourniture d'aides à la navigation pourraient avoir une incidence similaire. Dans le cadre de la planification des changements, la Garde côtière doit évaluer les répercussions sur ses activités et mettre en œuvre des stratégies nationales pour y faire face.

Il y a des obstacles au changement

2.38 Même si le Ministère reconnaît la nécessité de moderniser et d'améliorer la prestation de ses services de soutien à la navigation et de ses activités liées à la sécurité nautique, nous avons constaté que d'importants obstacles l'empêchent d'apporter les améliorations nécessaires.

L'administration centrale de la Garde côtière canadienne n'a pas fait en sorte qu'il y ait un programme national

2.39 D'après le modèle de gestion du Ministère, chaque secteur de programme au sein de l'administration centrale de la Garde côtière canadienne est chargé d'établir des objectifs, des politiques, des normes et des procédures à l'échelle nationale et de faire le suivi du rendement des activités dans les régions. En avril 2000, l'administration centrale de la Garde côtière canadienne a été réorganisée de façon à améliorer le service dans les régions, à éliminer les chevauchements entre la Garde côtière et le reste de l'administration centrale du Ministère et à faciliter la dotation de postes pour une durée indéterminée.

2.40 Au cours de notre vérification, nous avons pu observer que la plupart des membres du personnel de l'administration centrale avec lesquels nous avons discuté avaient commencé à assumer leurs fonctions tout récemment, que plusieurs postes restaient à pourvoir et/ou que les secteurs fonctionnels nationaux étaient restés inactifs depuis un certain temps. Quelques secteurs étaient plus avancés que d'autres. Par exemple, le secteur des aides à la navigation avait mis en place la Vision 2001 de modernisation des aides maritimes et établi son orientation nationale. Le secteur des Services de communication et trafic maritimes commençait tout juste à élaborer une stratégie à long terme et à mettre à jour les attentes relatives aux niveaux de service. D'autres secteurs venaient d'être organisés, comme les Services techniques intégrés, responsables de l'achat, de l'entretien et de la réparation de l'équipement de la Garde côtière canadienne.

2.41 Dans certains cas, l'élaboration ou la mise à jour des normes nationales vient tout juste de commencer. Il n'y a eu que très peu de lignes directrices nationales visant à orienter la prise de décisions sur les niveaux de service en regard des risques.

2.42 L'administration centrale de la Garde côtière canadienne ne dispose que de moyens limités pour s'assurer que les normes nationales sont respectées ou que les cibles sont atteintes. L'information financière et l'information non financière se rapportant aux niveaux de service prévus font l'objet de rapports courants limités. L'assurance de la qualité joue un rôle important, qui est délégué aux groupes de l'administration centrale en vertu du modèle de gestion. Toutefois, il n'existe pas de fonctions liées à l'assurance de la qualité au sein de l'administration centrale. En l'absence de normes et d'objectifs nationaux et d'une capacité de surveillance adéquate, le Ministère ne peut tenir les gestionnaires responsables de leur rendement

2.43 Ce manque de leadership national a eu des conséquences. Ainsi, en l'absence d'une stratégie nationale des Services de communication et trafic maritimes, les régions ont mis en œuvre leurs propres méthodes. Cela a entraîné le dédoublement des efforts et la mise en place de systèmes d'information qui ne respectent pas les exigences nationales. Des systèmes d'information et de contrôle ont été élaborés par deux régions afin de surveiller les navigateurs et de communiquer avec eux (voir l'étude de cas intitulée « Deux systèmes d'information ayant le même usage », à la page 11). Chacun de ces systèmes joue son rôle, mais il n'est pas nécessaire d'avoir deux systèmes distincts.

2.44 Au milieu des années 1990, la Garde côtière canadienne a réduit le nombre de centres de Services de communication et trafic maritimes, qui est passé de 44 à 22. Il se peut que la technologie moderne permette à la Garde côtière de réduire encore davantage le nombre de centres. Même si les exigences globales en matière de ressources, y compris celles liées aux salaires, n'ont pas été quantifiées, la réduction pourrait avoir des répercussions sur les heures supplémentaires et les autres questions de ressources humaines. Selon les estimations de la Garde côtière, 22 p. 100 des membres du personnel actuel quitteront leur emploi au cours des quatre prochaines années, pour

prendre leur retraite ou pour d'autres raisons. L'équipement de communications actuel devra être remplacé ou mis à niveau. La Garde côtière canadienne a reconnu ce problème et a entamé un examen national de son secteur d'activité des Services de communication et trafic maritimes.

2.45 En 1996, en réponse à l'Examen des programmes, la Garde côtière canadienne a lancé l'initiative de modernisation des aides maritimes. Grâce à cette initiative et à celle qui lui a succédé, la Vision 2001 de modernisation des aides maritimes, elle espérait réaliser des économies importantes en rationalisant et en modernisant ses systèmes d'aides à la navigation. La Garde côtière réalise des progrès à l'égard de l'initiative de modernisation des aides à la navigation, mais ceux-ci ne sont toutefois pas aussi rapides que ceux prévus dans l'Examen des programmes. Des progrès ont été réalisés dans certains

Deux systèmes d'information ayant le même usage

Contexte

Les 22 centres de Services de communication et trafic maritimes du Canada offrent aux marins un soutien essentiel en fournissant de l'information concernant la navigation maritime, en surveillant les mouvements des navires et en assurant la communication maritime. Les agents impliqués dans la surveillance des mouvements de trafic reçoivent de l'information de plusieurs sources, entre autres d'écrans radar, de radiocommunications avec les navires, de cartes de navigation et de données sur les itinéraires maritimes. La Garde côtière canadienne s'emploie à mieux intégrer ces différentes sources d'information.

Élaboration de deux systèmes d'information intégrés

En août 1995, l'administration centrale de la Garde côtière a autorisé la Région Laurentienne (maintenant la Région du Québec) à entreprendre l'élaboration du Système d'information sur la navigation maritime (INNAV). On prévoyait que la première étape du projet serait terminée pour 1998 à un coût direct estimé de 7,3 millions de dollars. Cette étape consistait en un système d'information en temps réel entièrement intégré qui serait installé dans six centres de l'Est du Canada.

Les différents problèmes de gestion de projet auxquels la Région a dû faire face ont entraîné des dépassements des coûts et repoussé l'achèvement du projet. En 1999, l'unité des Services techniques intégrés de l'administration centrale est devenue responsable du projet. La portée du projet a alors été ramenée à des activités appuyant directement les services de communication et de trafic maritimes et pouvant être terminées avant mai 2001.

En avril 2002, la première étape de INNAV a été installée dans huit centres de l'Est du Canada. Le coût direct total estimatif du projet s'est élevé à 13 millions de dollars. Le Ministère nous a informés que INNAV répond aux besoins des usagers même si le système ne présente pas toutes les capacités prévues à l'origine.

Au cours des 15 dernières années, la Région du Pacifique a élaboré des systèmes afin de conserver des dossiers historiques concernant les mouvements de navire. Ses différents systèmes mis progressivement sur pied ont été regroupés afin de créer un seul système d'information intégré, le Système de soutien des opérations de trafic maritime (VTOSS). La Région du Pacifique n'a pas demandé l'autorisation de l'administration centrale pour l'élaboration du VTOSS, qui a été financé à même les budgets régionaux des opérations. La Région souligne que le système répond aux besoins. Cependant, puisqu'on n'a pas utilisé d'approches formelles d'élaboration, on ne retrouve presque pas de documentation sur le système. De plus, l'entretien du VTOSS doit être fait par l'employé qui l'a élaboré.

Les systèmes VTOSS et INNAV ne sont pas reliés et l'information qu'ils contiennent ne peut être transférée d'un système à l'autre. L'administration centrale des Services de communication et trafic maritimes doit réunir l'information des deux systèmes afin de réaliser des rapports statistiques sur le programme national. Le Ministère doit donc engager des frais pour exploiter et entretenir deux systèmes conçus pour répondre aux mêmes besoins.

Notre préoccupation

Cette étude de cas montre les conséquences d'un manque de leadership national en ce qui a trait à l'élaboration d'importants systèmes d'information. Les deux régions ont appliqué de mauvaises pratiques de gestion de projet, ce qui, en bout de ligne, a obligé le Ministère à engager des frais pour deux systèmes alors qu'un seul système national était nécessaire.

prendre leur retraite ou pour d'autres raisons. L'équipement de communications actuel devra être remplacé ou mis à niveau. La Garde côtière canadienne a reconnu ce problème et a entamé un examen national de son secteur d'activité des Services de communication et trafic maritimes.

2.45 En 1996, en réponse à l'Examen des programmes, la Garde côtière canadienne a lancé l'initiative de modernisation des aides maritimes. Grâce à cette initiative et à celle qui lui a succédé, la Vision 2001 de modernisation des aides maritimes, elle espérait réaliser des économies importantes en rationalisant et en modernisant ses systèmes d'aides à la navigation. La Garde côtière réalise des progrès à l'égard de l'initiative de modernisation des aides à la navigation, mais ceux-ci ne sont toutefois pas aussi rapides que ceux prévus dans l'Examen des programmes. Des progrès ont été réalisés dans certains

Deux systèmes d'information ayant le même usage

Contexte

Les 22 centres de Services de communication et trafic maritimes du Canada offrent aux marins un soutien essentiel en fournissant de l'information concernant la navigation maritime, en surveillant les mouvements des navires et en assurant la communication maritime. Les agents impliqués dans la surveillance des mouvements de trafic reçoivent de l'information de plusieurs sources, entre autres d'écrans radar, de radiocommunications avec les navires, de cartes de navigation et de données sur les itinéraires maritimes. La Garde côtière canadienne s'emploie à mieux intégrer ces différentes sources d'information.

Élaboration de deux systèmes d'information intégrés

En août 1995, l'administration centrale de la Garde côtière a autorisé la Région Laurentienne (maintenant la Région du Québec) à entreprendre l'élaboration du Système d'information sur la navigation maritime (INNAV). On prévoyait que la première étape du projet serait terminée pour 1998 à un coût direct estimé de 7,3 millions de dollars. Cette étape consistait en un système d'information en temps réel entièrement intégré qui serait installé dans six centres de l'Est du Canada.

Les différents problèmes de gestion de projet auxquels la Région a dû faire face ont entraîné des dépassements des coûts et repoussé l'achèvement du projet. En 1999, l'unité des Services techniques intégrés de l'administration centrale est devenue responsable du projet. La portée du projet a alors été ramenée à des activités appuyant directement les services de communication et de trafic maritimes et pouvant être terminées avant mai 2001.

En avril 2002, la première étape de INNAV a été installée dans huit centres de l'Est du Canada. Le coût direct total estimatif du projet s'est élevé à 13 millions de dollars. Le Ministère nous a informés que INNAV répond aux besoins des usagers même si le système ne présente pas toutes les capacités prévues à l'origine.

Au cours des 15 dernières années, la Région du Pacifique a élaboré des systèmes afin de conserver des dossiers historiques concernant les mouvements de navire. Ses différents systèmes mis progressivement sur pied ont été regroupés afin de créer un seul système d'information intégré, le Système de soutien des opérations de trafic maritime (VTOSS). La Région du Pacifique n'a pas demandé l'autorisation de l'administration centrale pour l'élaboration du VTOSS, qui a été financé à même les budgets régionaux des opérations. La Région souligne que le système répond aux besoins. Cependant, puisqu'on n'a pas utilisé d'approches formelles d'élaboration, on ne retrouve presque pas de documentation sur le système. De plus, l'entretien du VTOSS doit être fait par l'employé qui l'a élaboré.

Les systèmes VTOSS et INNAV ne sont pas reliés et l'information qu'ils contiennent ne peut être transférée d'un système à l'autre. L'administration centrale des Services de communication et trafic maritimes doit réunir l'information des deux systèmes afin de réaliser des rapports statistiques sur le programme national. Le Ministère doit donc engager des frais pour exploiter et entretenir deux systèmes conçus pour répondre aux mêmes besoins.

Notre préoccupation

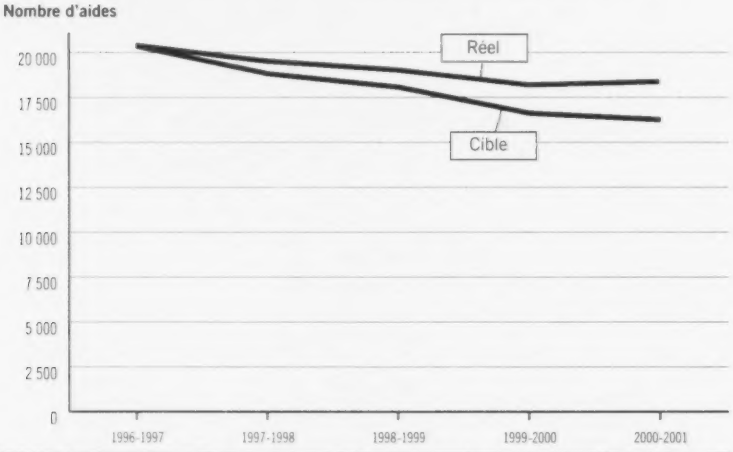
Cette étude de cas montre les conséquences d'un manque de leadership national en ce qui a trait à l'élaboration d'importants systèmes d'information. Les deux régions ont appliqué de mauvaises pratiques de gestion de projet, ce qui, en bout de ligne, a obligé le Ministère à engager des frais pour deux systèmes alors qu'un seul système national était nécessaire.

domaines, comme la conversion à l'énergie solaire, l'utilisation de peinture à haute résistance et l'introduction des lampes de longue durée. Toutefois, le nombre d'aides à la navigation a moins diminué que prévu et ces aides doivent être entretenues plus souvent qu'anticipé. En outre, la fiabilité des aides à la navigation lumineuses flottantes qui sont fonctionnelles toute l'année, l'une des priorités de l'initiative, est inférieure à la norme nationale. La Garde côtière canadienne reconnaît que ses besoins financiers pour les aides à la navigation sont supérieurs aux ressources disponibles. Elle a dû obtenir d'autres sources de financement dans son propre budget ou retarder les services liés aux aides à la navigation. La pièce 2.4 indique l'écart entre le nombre d'aides à la navigation de courte portée qui ont été retirées comparativement au nombre qui devaient être enlevées dans le cadre des initiatives de modernisation des aides maritimes.

2.46 Nous avons également pu observer que la Garde côtière canadienne agit et prend des décisions différemment d'une région à l'autre. À titre d'exemple, aucune des régions n'a respecté la politique nationale qui stipulait l'examen de chaque système d'aides à la navigation de courte portée. Cela comprend un examen de toutes les aides à la navigation dans une voie navigable au moins une fois tous les cinq ans. Les examens par les pairs à l'échelle nationale, qui ont été conçus en vue de déterminer la conformité régionale aux politiques nationales, n'ont pas été menés depuis 1999.

2.47 L'administration centrale de la Garde côtière canadienne n'a pas assuré le leadership prévu dans le modèle de gestion du Ministère. Un certain nombre d'initiatives de l'administration centrale qui devraient avoir une incidence sur le leadership national sont en cours (voir le paragraphe 2.34).

Pièce 2.4 Réduction du nombre d'aides à la navigation de courte portée par rapport au plan



	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001
Réel	20 354	19 478	18 811	18 162	18 337
Cible	20 338	18 957	18 064	16 610	16 244

Source : Pêches et Océans Canada

Il existe cinq gardes côtières régionales

2.48 Nous avons constaté à maintes reprises que chacune des régions du Ministère fonctionne différemment. Nous nous attendions à certaines différences reflétant les besoins des utilisateurs au sein de chaque région, mais nous sommes préoccupés par l'étendue des écarts de pratique. Cela demeure particulièrement important étant donné la responsabilité qu'a le Ministère de respecter les exigences nationales et internationales.

2.49 Par exemple, nous nous attendions à ce qu'il y ait une planification normalisée pour les secteurs nécessitant des immobilisations considérables, comme les 22 centres de Services de communication et trafic maritimes au pays. Au lieu de cela, nous avons constaté que la planification des centres est effectuée principalement en fonction des régions et qu'il y a très peu d'approches communes en matière d'achat ou d'entretien. Cela a eu pour conséquence une large gamme d'équipement et de systèmes au pays. Chaque région doit avoir son propre soutien technique, capable d'assurer le maintien des systèmes locaux.

2.50 Nous avons observé que les régions ont répondu aux intérêts de leurs groupes d'utilisateurs en lançant des projets pilotes qui n'appuyaient pas nécessairement les exigences nationales. Par exemple, la Région du Pacifique a participé à des projets pilotes de communication pour ses centres de Services de communication et trafic maritimes, y compris l'élaboration d'un Système d'identification automatique régional. Des problèmes peuvent surgir lorsqu'une région mène des projets pilotes indépendamment des normes et lignes directrices nationales et internationales (voir l'étude de cas intitulée « Manque de coordination nationale pour des projets pilotes », à la page 14).

2.51 Les régions peuvent réaffecter les budgets et les ressources pour les faire passer des questions nationales aux questions régionales, selon les priorités. Par exemple, la Région des Maritimes a réorienté les ressources déjà restreintes de son programme d'aides à la navigation pour répondre à d'autres priorités, comme les dossiers sur les pêches. Cela a, notamment, eu pour conséquence que les bouées répondant principalement aux besoins des pêcheurs n'ont été mises à l'eau qu'après le début de pêches importantes. Elles n'ont pas été retirées de l'eau avant que la glace se forme en hiver, ce qui a entraîné la perte d'un bon nombre de bouées.

2.52 L'accent mis sur les intérêts spécifiques des régions peut se faire aux dépens du programme national. Cette pratique peut également nuire aux intérêts à long terme des groupes d'utilisateurs en diminuant la capacité du Ministère à intervenir à l'échelle nationale.

2.53 **Recommandation.** La Garde côtière canadienne devrait veiller à ce que les politiques, normes et attentes sur les niveaux de service à l'échelle nationale pour ses services de soutien à la navigation soient à jour. Elle devrait également élaborer une capacité de surveillance quant à la mise en œuvre de ces politiques, normes et attentes.

Les éléments clés permettant d'assurer la reddition de comptes sont absents

2.54 L'objectif stratégique principal des activités que nous avons vérifiées est de contribuer à la sécurité maritime et à l'efficience de la navigation. Nous avons noté que les utilisateurs des services de soutien à la navigation croient, de façon générale, que ces derniers favorisent la sécurité des voies navigables et satisfont à leurs besoins de navigation. Toutefois, le Ministère a

Manque de coordination nationale pour des projets pilotes

Contexte

La communauté maritime internationale mène continuellement des recherches sur l'intégration de technologies modernes comme le positionnement global, la communication par satellite et les très hautes fréquences de radiocommunication améliorées. Le terme Système d'identification automatique désigne maintenant un nouveau système qui fournira aux marins de l'information numérique en temps réel concernant la navigation, que les navires échangent entre eux ainsi qu'avec les installations à terre.

Le Canada, surtout grâce à la Garde côtière canadienne, a effectué sa propre recherche au sujet de ce système.

En 1994, l'administration centrale de la Garde côtière, en consultation avec l'industrie, a entamé sa première étude sur le sujet, notamment un projet pilote en 1996 sur le fleuve Saint-Laurent.

Le rapport final du projet, publié en août 1997, appuyait la mise en œuvre du système en eaux canadiennes. Il recommandait aussi que la Garde côtière canadienne et l'industrie évaluent, à l'échelle nationale, les avantages et la faisabilité de cette mise en œuvre. Le rapport concluait que l'utilisation de l'équipement actuel de communications maritimes devait être optimisée.

Ce projet évaluait aussi les forces et faiblesses de deux technologies radio concurrentes, considérées à l'échelle internationale comme un élément principal de l'infrastructure du Système d'identification automatique. L'étude préconisait l'utilisation de la technologie qui s'avérait la meilleure norme internationale. Cette technologie a ensuite été adoptée en tant que norme internationale.

Projet pilote de la Région du Pacifique

En 1997, la Région du Pacifique, en collaboration avec le groupe consultatif local de l'industrie, a commencé à tester un système semblable au Système d'identification automatique. Cependant, la technologie radio qui était utilisée n'était pas la même que celle qui serait employée dans la future norme internationale.

Le projet pilote se basait sur la technologie utilisée pour surveiller les activités de remorquage sur la côte Ouest. La Région du Pacifique ainsi que le groupe consultatif local de l'industrie ont tenté d'élargir les applications que le système pourrait soutenir. Cependant, malgré les recommandations faites par l'étude nationale en 1997, la Région du Pacifique a continué pendant deux autres années à appuyer ce projet pilote.

À partir de 2000, la Région du Pacifique a cherché à intégrer la technologie du projet pilote à son système d'information et de surveillance (voir l'étude de cas intitulée « Deux systèmes d'information ayant le même usage », à la page 11). Cette tentative a toutefois été abandonnée car les données ne pouvaient être transmises de façon à respecter la norme internationale. Au cours de la même période, la Région a également investi dans une technologie compatible avec la norme internationale.

Rôle national quant au contrôle des projets pilotes

Comme c'est le cas dans plusieurs secteurs, le rôle national joué dans les recherches sur le Système d'identification automatique et les projets pilotes est restreint. Depuis le rapport de 1997, l'administration centrale de la Garde côtière canadienne n'a pas joué un rôle important de coordination dans ce secteur puisque sa connaissance des initiatives régionales est limitée. Même si l'administration centrale de la Garde côtière compte un employé qui est un expert reconnu à l'échelle internationale, les régions n'ont la plupart du temps pas fait appel à ses services.

En juin 2002, la Garde côtière canadienne a créé une équipe de projet national officielle pour mettre en œuvre le Système d'identification automatique ainsi que les technologies connexes. Le besoin de coordonner les activités de la Garde côtière à l'échelle nationale s'est fait sentir suite à la décision de l'Organisation maritime internationale d'accélérer la mise en œuvre du Système à l'échelle internationale.

Nos préoccupations

Cette étude de cas montre les problèmes liés aux projets pilotes menés à l'échelle régionale sans prendre en compte la politique nationale ou les normes internationales. Elle illustre aussi le besoin de leadership national en matière d'évaluation des nouvelles technologies.

Étant donné les fonds limités alloués à la recherche et aux projets d'investissement, la Garde côtière canadienne devrait veiller à ce que les projets pilotes des régions soient axés sur les priorités nationales. Elle devrait aussi s'assurer que les connaissances acquises grâce aux projets pilotes sont prises en considération dans les décisions de gestion.

peu d'information sur le rendement pour montrer la façon dont il contribue à l'atteinte de ces objectifs.

2.55 Dans son rapport sur le rendement de 2001, le Ministère indique que sa contribution à la sécurité maritime sera montrée par les mesures suivantes :

- réduire le nombre et la gravité des abordages et des échouements dans les voies navigables canadiennes;
- aider les personnes en détresse dans les eaux canadiennes;
- prévenir les pertes de vie et les dommages aux propriétés.

2.56 Dans le même rapport, le Ministère affirme également que la réalisation de sa contribution à l'efficience de la navigation sera montrée par des services opérationnels et une infrastructure qui favorisent les industries maritimes commercialement viables. Il n'y a pas d'information supplémentaire indiquant comment ces activités modifieront l'efficience de la navigation.

2.57 Au cours de la dernière année, la Garde côtière canadienne a préparé des cadres de gestion et de reddition de comptes axés sur les résultats pour chacun de ses secteurs d'activité et de service. Les cadres visent à aider la Garde côtière à planifier, à analyser et à rendre compte du rendement.

2.58 Ces cadres présentent les liens entre les activités quotidiennes et l'incidence ultime dans des domaines comme la sécurité maritime. La pièce 2.5 donne un exemple de la chaîne de résultats comprise dans le cadre de gestion et de reddition de comptes axé sur les résultats du Bureau de la sécurité nautique.

2.59 Les cadres de gestion et de reddition de comptes axés sur les résultats représentent une première étape importante dans l'orientation vers les résultats prise par la Garde côtière canadienne. Ces cadres constituent une

Pièce 2.5 Chaîne des résultats du Bureau de la sécurité nautique

Intrants	Activités	Extrants	Résultats	Résultats ultimes
Ressources (humaines, financières, et biens)	Promotion de la sécurité nautique, réglementation et partenariats	Guides et dépliants sur la sécurité nautique, réglementation de la sécurité nautique et partenariats	Connaissance du public en ce qui a trait aux questions liées à la sécurité nautique, changement des comportements, respect des règlements, application accrue des règlements, moins de décès et de blessures liés à la navigation de plaisance, confiance du public envers le Bureau de la sécurité nautique	Voies de navigation sûres, utilisateurs avertis, environnement propre, appui à l'économie canadienne

Source : Pêches et Océans Canada

Les éléments clés permettant d'assurer la reddition de comptes sont absents

2.54 L'objectif stratégique principal des activités que nous avons vérifiées est de contribuer à la sécurité maritime et à l'efficience de la navigation. Nous avons noté que les utilisateurs des services de soutien à la navigation croient, de façon générale, que ces derniers favorisent la sécurité des voies navigables et satisfont à leurs besoins de navigation. Toutefois, le Ministère a

Manque de coordination nationale pour des projets pilotes

Contexte

La communauté maritime internationale mène continuellement des recherches sur l'intégration de technologies modernes comme le positionnement global, la communication par satellite et les très hautes fréquences de radiocommunication améliorées. Le terme Système d'identification automatique désigne maintenant un nouveau système qui fournira aux marins de l'information numérique en temps réel concernant la navigation, que les navires échangent entre eux ainsi qu'avec les installations à terre.

Le Canada, surtout grâce à la Garde côtière canadienne, a effectué sa propre recherche au sujet de ce système.

En 1994, l'administration centrale de la Garde côtière, en consultation avec l'industrie, a entamé sa première étude sur le sujet, notamment un projet pilote en 1996 sur le fleuve Saint-Laurent.

Le rapport final du projet, publié en août 1997, appuyait la mise en œuvre du système en eaux canadiennes. Il recommandait aussi que la Garde côtière canadienne et l'industrie évaluent, à l'échelle nationale, les avantages et la faisabilité de cette mise en œuvre. Le rapport concluait que l'utilisation de l'équipement actuel de communications maritimes devait être optimisée.

Ce projet évaluait aussi les forces et faiblesses de deux technologies radio concurrentes, considérées à l'échelle internationale comme un élément principal de l'infrastructure du Système d'identification automatique. L'étude préconisait l'utilisation de la technologie qui s'avérait la meilleure norme internationale. Cette technologie a ensuite été adoptée en tant que norme internationale.

Projet pilote de la Région du Pacifique

En 1997, la Région du Pacifique, en collaboration avec le groupe consultatif local de l'industrie, a commencé à tester un système semblable au Système d'identification automatique. Cependant, la technologie radio qui était utilisée n'était pas la même que celle qui serait employée dans la future norme internationale.

Le projet pilote se basait sur la technologie utilisée pour surveiller les activités de remorquage sur la côte Ouest. La Région du Pacifique ainsi que le groupe consultatif local de l'industrie ont tenté d'élargir les applications que le système pourrait soutenir. Cependant, malgré les recommandations faites par l'étude nationale en 1997, la Région du Pacifique a continué pendant deux autres années à appuyer ce projet pilote.

À partir de 2000, la Région du Pacifique a cherché à intégrer la technologie du projet pilote à son système d'information et de surveillance (voir l'étude de cas intitulée « Deux systèmes d'information ayant le même usage », à la page 11). Cette tentative a toutefois été abandonnée car les données ne pouvaient être transmises de façon à respecter la norme internationale. Au cours de la même période, la Région a également investi dans une technologie compatible avec la norme internationale.

Rôle national quant au contrôle des projets pilotes

Comme c'est le cas dans plusieurs secteurs, le rôle national joué dans les recherches sur le Système d'identification automatique et les projets pilotes est restreint. Depuis le rapport de 1997, l'administration centrale de la Garde côtière canadienne n'a pas joué un rôle important de coordination dans ce secteur puisque sa connaissance des initiatives régionales est limitée. Même si l'administration centrale de la Garde côtière compte un employé qui est un expert reconnu à l'échelle internationale, les régions n'ont la plupart du temps pas fait appel à ses services.

En juin 2002, la Garde côtière canadienne a créé une équipe de projet national officielle pour mettre en œuvre le Système d'identification automatique ainsi que les technologies connexes. Le besoin de coordonner les activités de la Garde côtière à l'échelle nationale s'est fait sentir suite à la décision de l'Organisation maritime internationale d'accélérer la mise en œuvre du Système à l'échelle internationale.

Nos préoccupations

Cette étude de cas montre les problèmes liés aux projets pilotes menés à l'échelle régionale sans prendre en compte la politique nationale ou les normes internationales. Elle illustre aussi le besoin de leadership national en matière d'évaluation des nouvelles technologies.

Étant donné les fonds limités alloués à la recherche et aux projets d'investissement, la Garde côtière canadienne devrait veiller à ce que les projets pilotes des régions soient axés sur les priorités nationales. Elle devrait aussi s'assurer que les connaissances acquises grâce aux projets pilotes sont prises en considération dans les décisions de gestion.

peu d'information sur le rendement pour montrer la façon dont il contribue à l'atteinte de ces objectifs.

2.55 Dans son rapport sur le rendement de 2001, le Ministère indique que sa contribution à la sécurité maritime sera montrée par les mesures suivantes :

- réduire le nombre et la gravité des abordages et des échouements dans les voies navigables canadiennes;
- aider les personnes en détresse dans les eaux canadiennes;
- prévenir les pertes de vie et les dommages aux propriétés.

2.56 Dans le même rapport, le Ministère affirme également que la réalisation de sa contribution à l'efficience de la navigation sera montrée par des services opérationnels et une infrastructure qui favorisent les industries maritimes commercialement viables. Il n'y a pas d'information supplémentaire indiquant comment ces activités modifieront l'efficience de la navigation.

2.57 Au cours de la dernière année, la Garde côtière canadienne a préparé des cadres de gestion et de reddition de comptes axés sur les résultats pour chacun de ses secteurs d'activité et de service. Les cadres visent à aider la Garde côtière à planifier, à analyser et à rendre compte du rendement.

2.58 Ces cadres présentent les liens entre les activités quotidiennes et l'incidence ultime dans des domaines comme la sécurité maritime. La pièce 2.5 donne un exemple de la chaîne de résultats comprise dans le cadre de gestion et de reddition de comptes axé sur les résultats du Bureau de la sécurité nautique.

2.59 Les cadres de gestion et de reddition de comptes axés sur les résultats représentent une première étape importante dans l'orientation vers les résultats prise par la Garde côtière canadienne. Ces cadres constituent une

Pièce 2.5 Chaîne des résultats du Bureau de la sécurité nautique

Intrants	Activités	Extrants	Résultats	Résultats ultimes
Ressources (humaines, financières, et biens)	Promotion de la sécurité nautique, réglementation et partenariats	Guides et dépliants sur la sécurité nautique, réglementation de la sécurité nautique et partenariats	Connaissance du public en ce qui a trait aux questions liées à la sécurité nautique, changement des comportements, respect des règlements, application accrue des règlements, moins de décès et de blessures liés à la navigation de plaisance, confiance du public envers le Bureau de la sécurité nautique	Voies de navigation sûres, utilisateurs avertis, environnement propre, appui à l'économie canadienne

Source : Pêches et Océans Canada

approche raisonnable pour gérer en fonction des résultats et assurer la reddition de comptes. Toutefois, les étapes suivantes doivent encore être finalisées :

- fixer des cibles claires, mesurables et concrètes pour les extrants et les résultats immédiats déterminés dans chaque cadre;
- déterminer qui est responsable d'atteindre les cibles et de gérer les ressources;
- harmoniser la budgétisation et l'allocation des ressources avec les cadres;
- élaborer ou identifier des sources d'information pour mesurer les résultats.

2.60 Il reste beaucoup de travail à faire pour rendre les cadres entièrement fonctionnels. Il s'agit d'une lourde tâche puisque à l'heure actuelle, la Garde côtière canadienne n'est pas gérée comme stipulé dans les cadres.

2.61 Le Ministère doit prendre plusieurs décisions difficiles portant sur la façon d'assurer ses services à l'avenir. Les gestionnaires considèrent diverses manières de fournir des services. Idéalement, ils devraient être en mesure de comparer le coût actuel de prestation d'un service par rapport au coût du même service selon des méthodes de prestation différentes. Cependant, il n'est pas toujours possible d'obtenir de l'information suffisamment détaillée sur les coûts ou les activités pour établir ces comparaisons.

2.62 Les rapports pilotes sur le rendement de 1996 et de 1997 du Ministère ont fourni des données et une analyse pertinentes en ce qui a trait aux objectifs de sécurité maritime et d'efficience de la navigation du Ministère, même si ces rapports étaient principalement axés sur les activités et l'information concernant les extrants. Par exemple, en 1996, le Ministère a présenté la fiabilité des aides à la navigation, qui est importante au succès de cette fonction. Actuellement, le Ministère recueille les données de base nécessaires pour mesurer la fiabilité des aides à la navigation. Toutefois, il effectue seulement un compte rendu à l'interne et de façon ponctuelle.

2.63 Les quatre rapports ministériels sur le rendement qui ont suivi les rapports pilotes de 1996 et de 1997 sur le rendement mettent en évidence un manque de direction dans l'établissement de rapports sur le rendement pour ces activités. Même si les programmes n'ont pas connu de changements, la nature des indicateurs est modifiée annuellement. Le Ministère a réduit de façon constante les données présentées, ce qui a par la suite entraîné la diminution de la qualité de l'analyse.

2.64 Une de nos préoccupations est liée à la sécurité de la navigation de plaisance, un secteur dont se charge Pêches et Océans Canada. Le Rapport ministériel sur le rendement de 2001 renferme des tableaux et des analyses connexes qui indiquent que le Ministère a réussi à diminuer le nombre de décès liés à des accidents d'embarcations de plaisance. Il est possible que les activités ministérielles aient contribué à la baisse du nombre de décès, mais on ne trouve dans le Rapport aucune information sous-jacente montrant le lien entre ce résultat et les activités du Ministère. L'ébauche du cadre présenté à la pièce 2.5 vise à illustrer ce lien. Même si le Ministère joue un

rôle de premier plan dans ce domaine, il est important de souligner que de nombreuses autres organisations contribuent également à la sécurité nautique, notamment les corps policiers, les organisations non gouvernementales, les associations nautiques ainsi que les fabricants.

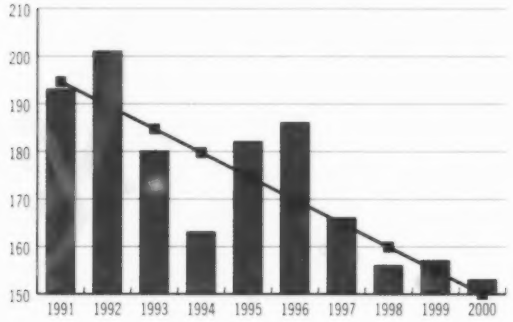
2.65 En outre, le Rapport ministériel sur le rendement de 2001 renferme des tableaux qui sont présentés de façon à exagérer les changements, entre 1991 et 2000, dans le nombre de décès et d'embarcations de plaisance ayant un permis. La pièce 2.6 compare la présentation des données de Pêches et Océans Canada à la nôtre et donne à penser que les tendances ne sont pas aussi prononcées que l'affirme le Ministère.

2.66 Le nombre de décès causés par des accidents de navigation, déclarés en 1999 et en 2000, est basé sur des prévisions plutôt que sur des résultats véritables. À notre avis, des prévisions fondées sur les tendances passées ne constituent pas une façon précise ou adéquate de communiquer des résultats.

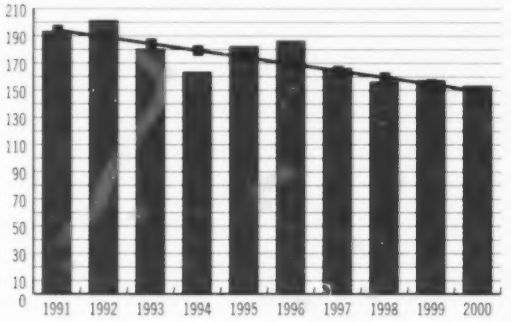
Pièce 2.6 Renseignements sur les décès et sur la délivrance de permis

Accidents de navigation mortels

Selon le Rapport ministériel sur le rendement de 2001

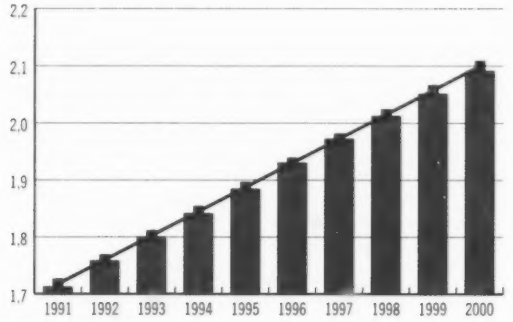


Selon le Bureau du vérificateur général du Canada

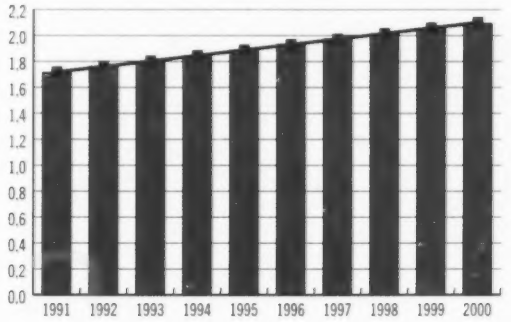


Embarcations de plaisance ayant un permis (millions)

Selon le Rapport ministériel sur le rendement de 2001



Selon le Bureau du vérificateur général du Canada



Source : Pêches et Océans Canada

rôle de premier plan dans ce domaine, il est important de souligner que de nombreuses autres organisations contribuent également à la sécurité nautique, notamment les corps policiers, les organisations non gouvernementales, les associations nautiques ainsi que les fabricants.

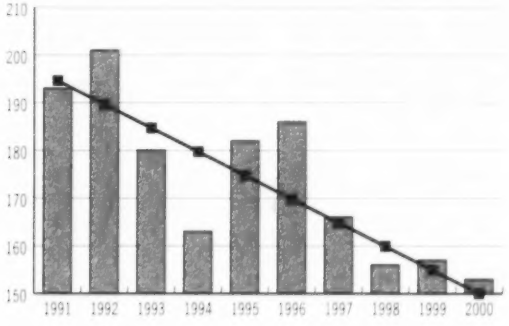
2.65 En outre, le Rapport ministériel sur le rendement de 2001 renferme des tableaux qui sont présentés de façon à exagérer les changements, entre 1991 et 2000, dans le nombre de décès et d'embarcations de plaisance ayant un permis. La pièce 2.6 compare la présentation des données de Pêches et Océans Canada à la nôtre et donne à penser que les tendances ne sont pas aussi prononcées que l'affirme le Ministère.

2.66 Le nombre de décès causés par des accidents de navigation, déclarés en 1999 et en 2000, est basé sur des prévisions plutôt que sur des résultats véritables. À notre avis, des prévisions fondées sur les tendances passées ne constituent pas une façon précise ou adéquate de communiquer des résultats.

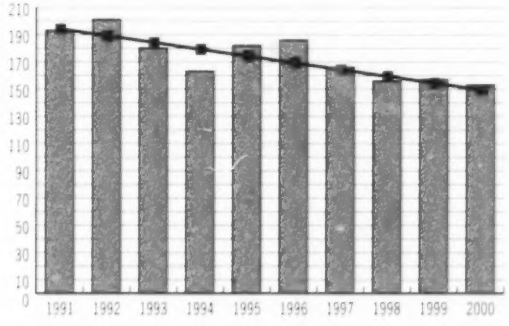
Pièce 2.6 Renseignements sur les décès et sur la délivrance de permis

Accidents de navigation mortels

Selon le Rapport ministériel sur le rendement de 2001

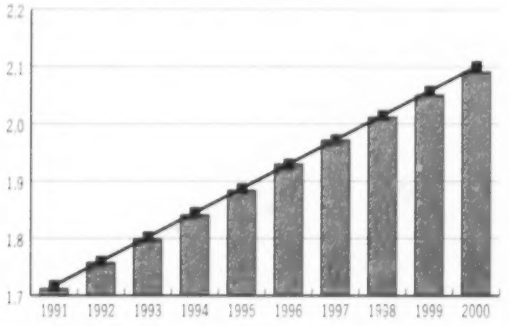


Selon le Bureau du vérificateur général du Canada

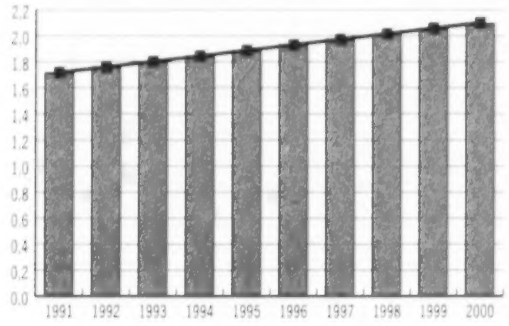


Embarcations de plaisance ayant un permis (millions)

Selon le Rapport ministériel sur le rendement de 2001



Selon le Bureau du vérificateur général du Canada



Source : Pêches et Océans Canada

2.67 Le Ministère nous a informés qu'il prévoit améliorer, dans son rapport sur le rendement de 2002, l'information communiquée au public. Il prévoit mettre l'accent sur l'information sur les résultats en utilisant les cadres comme lignes directrices. Le Ministère a également informé notre Bureau qu'il augmentera graduellement l'information sur les résultats dans ses futurs rapports sur le rendement, à mesure qu'il disposera de cette information.

2.68 **Recommandation.** En ce qui a trait à ses services de soutien à la navigation et à ses activités de sécurité nautique, Pêches et Océans Canada devrait :

- terminer la mise en œuvre de ses cadres de reddition de comptes et de gestion axés sur les résultats;
- fixer des cibles claires, mesurables et concrètes pour les extrants et les résultats immédiats déterminés dans chaque cadre;
- déterminer qui est responsable d'atteindre les cibles et de gérer les ressources;
- harmoniser la budgétisation et l'allocation des ressources avec les cadres;
- élaborer ou identifier des sources d'information pour mesurer les résultats.

Les risques en matière de sécurité et d'efficience n'ont pas été évalués régulièrement

2.69 Les lignes directrices internationales récentes mettent l'accent sur la mise en œuvre d'évaluations régulières des risques pour les voies navigables principales. La Garde côtière canadienne a joué un rôle important dans l'élaboration de ces lignes directrices. Ces évaluations sont un moyen proactif de déterminer quels services de soutien à la navigation sont nécessaires pour éviter au maximum les accidents maritimes. En outre, l'évaluation régulière des risques peut contribuer à une gestion plus rentable des services fournis par le choix de la combinaison appropriée de services dans le but de réduire les risques.

2.70 La Garde côtière canadienne a rédigé l'ébauche d'une politique et d'un cadre de gestion des risques pour veiller à ce qu'il y ait une approche plus systématique à la prise de décisions dans le contexte de la gestion des risques. Ces ébauches sont conformes aux lignes directrices internationales.

2.71 La Garde côtière canadienne n'a encore effectué d'analyse approfondie des risques pour aucune voie navigable du Canada. Les décisions concernant les changements de niveaux de services sont fondées sur des évaluations informelles des risques. Cela signifie que la Garde côtière ne peut pas déterminer la meilleure combinaison de services de soutien à la navigation pour une voie navigable en particulier.

2.72 La rédaction de directives préliminaires sur la gestion des risques est une étape importante dans la modernisation de l'approche de la Garde côtière canadienne en ce qui a trait à ses responsabilités de prévention. Le défi consiste à mettre ces directives préliminaires en pratique.

2.73 **Recommandation.** La Garde côtière canadienne devrait terminer et mettre en œuvre ses directives préliminaires sur la gestion des risques.

La prestation de services n'est pas intégrée

2.74 Les différents secteurs d'activité du Ministère fournissent aux utilisateurs externes leurs services de soutien à la navigation. Les unités internes de la Garde côtière, comme les Services techniques intégrés et la Gestion de la flotte, fournissent des services de soutien importants aux secteurs d'activité, y compris ceux qui offrent les services de soutien à la navigation.

2.75 Nous avons constaté que ces secteurs d'activité et ces services partagés n'appliquent pas un processus intégré pour produire les résultats prévus. Ils ont tous des processus de planification séparés et la plupart d'entre eux n'ont pas examiné les implications des activités effectuées dans les autres secteurs d'activité ou de service. Des ententes n'ont pas encore été conclues entre les secteurs d'activité et les services partagés pour établir les rôles, les responsabilités et les produits livrables.

2.76 La Garde côtière canadienne a entamé un processus de gestion du rendement de ses activités pour y intégrer la planification stratégique, la planification de ses immobilisations à long terme et de ses activités, l'affectation de ses ressources, ainsi que la mesure du rendement. La prise de décisions en matière de gestion appuiera les objectifs stratégiques et sera centrée sur l'atteinte des résultats souhaités. Nous appuyons l'esprit de cette initiative, mais l'état d'avancement de celle-ci n'était pas suffisant pour que nous puissions effectuer une vérification à ce sujet.

2.77 **Recommandation.** Pêches et Océans Canada devrait élaborer et mettre en œuvre des stratégies en vue de moderniser et d'intégrer l'exécution de ses services de soutien à la navigation maritime de façon à répondre aux besoins de ses clients.

On utilise une loi périmée à des fins non prévues par celle-ci

2.78 En vertu de la *Loi sur la protection des eaux navigables*, le Ministère doit protéger le droit du public à la navigation. Cependant, ces efforts ont été sérieusement restreints par un texte législatif périmé.

2.79 La *Loi sur la protection des eaux navigables* est entrée en vigueur il y a plus de 120 ans. Son intention, à l'origine, était de protéger les voies de navigation maritimes en contrôlant l'exploitation forestière et la construction de ponts, barrages et autres obstructions. Aujourd'hui, le milieu d'utilisation a beaucoup changé; les clients et intervenants du programme sont de plus en plus nombreux et variés étant donné les nouvelles utilisations des voies navigables. La *Loi* est devenue un moyen pour le grand public, les municipalités, les défenseurs de l'environnement et les plaisanciers de résoudre leurs différends avec les autres utilisateurs des voies navigables. Cependant, la plupart de ces différends ne concernent pas la navigation.

2.80 La *Loi sur la protection des eaux navigables* a souvent été utilisée pour l'approbation de sites d'aquaculture. Cependant, elle ne peut régir cette industrie en croissance rapide qui fait de plus en plus concurrence aux utilisateurs traditionnels des voies navigables. Le nombre annuel de

demandes de permis d'aquaculture est passé de 172 en 1997 à 354 en 2001. Bon nombre de questions entourant ces sites sont davantage liées à des intérêts sociaux, économiques et environnementaux opposés qu'à la navigation. La *Loi* est un des seuls moyens qu'ont les parties intéressées pour faire connaître leurs préoccupations et déclencher un examen en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Il y a un arriéré important au niveau des demandes.

2.81 Dans le domaine de l'aquaculture, le Ministère a observé une non-conformité généralisée aux conditions des permis et, dans certains cas, les sites ont été établis avant même que les permis soient délivrés. Le Ministère consacre peu de ressources pour s'assurer que les demandeurs répondent aux conditions précises après l'approbation. Il se base principalement sur les plaintes des autres utilisateurs pour veiller à la conformité.

2.82 Le *Rapport sur les plans et les priorités* de Pêches et Océans Canada de 1997-1998 faisait état du besoin de modifier la *Loi sur la protection des eaux navigables*. Le Ministère est conscient des problèmes créés par la *Loi* et il a récemment entamé un examen de la politique de cette dernière.

Il s'agit d'une activité qui n'appuie pas la sécurité ni l'efficience

2.83 Malgré l'engagement permanent du Ministère de réduire les coûts de ses opérations, nous avons remarqué qu'il mène des activités qui n'appuient pas ses objectifs de sécurité maritime et d'efficience de la navigation. À titre d'exemple, mentionnons le personnel dans les phares.

2.84 En 1970, la Garde côtière canadienne a lancé un programme pour automatiser les phares, en retirer le personnel et assurer une surveillance à distance. Cependant, 51 phares sont encore pourvus de personnel. À la suite d'une décision gouvernementale en 1998, le Ministère a gardé des employés dans 50 phares dans la province de Terre-Neuve-et-Labrador et dans la Région du Pacifique, surtout pour des raisons de patrimoine. L'autre phare, situé dans la Région des Maritimes, a du personnel pour des raisons de souveraineté.

2.85 En décembre 1998, le Conseil du Trésor a approuvé un budget de 47,6 millions de dollars en fonds d'exploitation et de 24,5 millions de dollars en fonds d'immobilisations sur cinq ans (de 1998-1999 à 2002-2003) pour continuer à pourvoir en personnel les phares dans la province de Terre-Neuve-et-Labrador et dans la Région du Pacifique. De plus, des fonds d'exploitation permanents de 12,9 millions de dollars par an ont été approuvés pour les exercices suivant 2002-2003. Le Conseil du Trésor a demandé que le Ministère examine la décision de garder du personnel dans les phares au bout de cinq ans.

2.86 Le Ministère ne surveille pas les coûts liés au maintien et à l'exploitation des phares pourvus de personnel et, par conséquent, il ne sait pas s'il a reçu un financement approprié. Sans cette information, le Ministère pourra difficilement satisfaire aux exigences d'examen du Conseil du Trésor.

2.87 Le Ministère est dans une position difficile. Quel est le rôle des gardiens de phare vu le fait que les phares pourvus de personnel sont presque entièrement automatisés? Comment le gardien de phare peut-il contribuer efficacement à l'appui des objectifs du patrimoine si l'on considère l'éloignement de plusieurs des phares pourvus de personnel? Nous avons aussi noté que la Garde côtière canadienne a plus d'employés dans certains phares que le nombre minimum nécessaire. On ne voit pas clairement la façon dont les phares pourvus de personnel servent un objectif patrimonial.

2.88 Il est maintenant accepté que les phares ne doivent pas nécessairement avoir du personnel pour assurer la sécurité maritime et l'efficience de la navigation. Une étude de 1998 de la Garde côtière canadienne a permis de constater que la plupart des pays industrialisés retiraient leur personnel des phares, comme le montrent les exemples qui suivent :

- les États-Unis ont retiré le personnel dans 474 de leurs 475 phares depuis 1990;
- l'Angleterre a retiré le personnel dans 68 de ses 72 phares;
- l'Irlande a retiré le personnel de ses 80 phares;
- l'Australie a retiré le personnel dans 102 de ses 104 phares.

2.89 Il n'y a pas d'approche uniforme au sein du Ministère pour déterminer et maintenir la valeur patrimoniale des phares automatisés et pourvus de personnel au Canada. Nous avons observé que la Région des Maritimes cherche activement des partenaires pour assumer la responsabilité des phares dont la Garde côtière canadienne n'a plus besoin. Il s'agit d'une approche équilibrée pour conserver le patrimoine du pays.

2.90 **Recommandation.** Pêches et Océans Canada devrait élaborer et mettre en œuvre une stratégie générale pour l'avenir des phares, en tenant compte des objectifs liés à la sécurité maritime et au patrimoine.

Peu d'attention est accordée à un mandat de base

2.91 La navigation de plaisance est une activité populaire, puisqu'on trouve au Canada environ 2,7 millions de bateaux et 8 millions de plaisanciers. Le Bureau de la sécurité nautique, qui fait partie de la Garde côtière canadienne, assume les responsabilités du Ministère pour ce qui est de la sécurité de la navigation de plaisance. Depuis avril 1999, des règlements ont été pris dans le cadre de la *Loi sur la marine marchande* afin de mettre en place des restrictions applicables aux conducteurs de bateaux, d'obliger les conducteurs de bateaux à moteur à avoir certaines compétences, définir l'équipement de sécurité minimum et introduire d'autres mesures de sécurité.

2.92 La compétence des plaisanciers est une préoccupation importante en matière de sécurité car on compte environ 150 décès liés à la navigation chaque année. Le Bureau de la sécurité nautique encourage les pratiques sûres et la navigation responsable au moyen de l'éducation et des certificats de compétence des conducteurs.

2.93 Le Bureau de la sécurité nautique a un financement de base de 3 millions de dollars. Cependant, ses dépenses réelles au cours des trois dernières années variaient entre 7 millions de dollars et 10 millions de dollars. La réaffectation de fonds au sein du budget du Ministère et de celui de la Garde côtière canadienne a couvert la différence. Même avec ces fonds supplémentaires, le Bureau de la sécurité nautique n'a pas la capacité d'assurer la conformité aux nouveaux règlements.

2.94 Le Bureau de la sécurité nautique se fie presque exclusivement à des tiers, comme les services policiers, la Garde côtière auxiliaire, le secteur privé et les organisations non gouvernementales, pour assurer l'éducation des plaisanciers, la mise en application des règlements et la conformité à ces derniers. Cependant, il n'a pas déterminé si le fait de se fier à des tiers donne de bons résultats.

2.95 Plusieurs problèmes sont associés à la certification de compétence des plaisanciers qui est délivrée par des tiers. En vertu du *Règlement sur la compétence des conducteurs d'embarcations de plaisance*, entré en vigueur en 1999, tous les plaisanciers conduisant un bateau de plaisance à moteur de moins de quatre mètres (incluant les motomarines) doivent être munis d'une preuve de compétence de conducteur d'ici le 15 septembre 2002. Selon les estimations du Bureau de la sécurité nautique, 75 p. 100, ou environ 1,6 million d'embarcations de plaisance ayant un permis, entrent dans cette catégorie.

2.96 À la fin de 2001, seulement 308 000 cartes de compétence des conducteurs avaient été délivrées. Le Bureau de la sécurité nautique n'a pas de registre des personnes qui ont obtenu une telle carte. Il ne sait pas combien de plaisanciers doivent obtenir une certification et il sera incapable de déterminer le degré de conformité aux exigences en matière de compétence.

2.97 Le Ministère est responsable des normes de construction pour les petites embarcations de plaisance. Le Bureau de la sécurité nautique s'en remet aux fabricants qui déclarent que leurs embarcations respectent les normes. Il peut effectuer des inspections, mais le fait rarement à cause d'un manque de ressources. De temps en temps, le Bureau entreprend des enquêtes pour répondre à des plaintes. La capacité limitée du Bureau de veiller à ce que les normes de construction soient respectées comporte des risques (voir l'étude de cas intitulée « Difficulté d'assurer le respect des normes de construction pour les embarcations de plaisance », à la page 23).

2.98 **Recommandation.** Pêches et Océans Canada devrait recueillir de l'information sur la sécurité nautique et en faire le suivi afin d'évaluer la pertinence de déléguer la prestation de services à des tiers; de déterminer le degré de conformité aux règlements; et d'examiner la suffisance des ressources affectées à ce programme.

Les droits de services maritimes ont créé une relation difficile avec l'industrie

2.99 L'Examen des programmes et la Politique maritime nationale de 1995 ont établi le contexte des droits de services maritimes imposés à l'industrie de la navigation commerciale pour les services à la navigation maritime et le

23

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

Micromedia
ProQuest

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

déglaçage. Ces droits sont conçus pour recouvrer une partie des coûts associés à certains services de soutien à la navigation fournis par la Garde côtière canadienne.

2.100 Les droits pour les services à la navigation maritime ont été mis en place en 1996, mais ont été révisés en 1998 après des consultations avec l'industrie. Les droits de déglaçage ont été mis en œuvre en 1998. Le barème des droits révisé a été conçu pour recouvrer 34,6 millions de dollars par année, à savoir 26,7 millions de dollars pour les services à la navigation maritime, 6,7 millions de dollars pour les services de déglaçage et 1,2 million de dollars pour les coûts d'administration connexes.

2.101 Les recettes provenant des droits de services maritimes n'ont pas été suffisantes pour atteindre la cible annuelle, soit 34,6 millions de dollars en recettes. Le financement disponible pour les programmes de la Garde côtière a été insuffisant parce qu'il a été réduit en assumant que la cible annuelle de 34,6 millions de dollars en recettes serait atteinte Entre 1996-1997 et 2001-2002, la Garde côtière a absorbé un montant de 25,4 millions de dollars correspondant au manque de financement au sein des activités actuelles de programme.

Difficulté d'assurer le respect des normes de construction pour les embarcations de plaisance

Contexte

La *Loi sur la marine marchande* prévoit que le ministre des Pêches et des Océans est responsable de toutes les questions liées à la sécurité et à l'immatriculation des embarcations de plaisance. Selon les règlements pris en vertu de la *Loi*, les embarcations de plaisance doivent respecter des normes de construction. Ces normes définissent entre autres les spécifications en matière de matériau insubmersible utilisé pour les embarcations de plaisance de six mètres de long ou moins. Le matériau insubmersible sert à maintenir les bateaux à flot en cas d'accident.

Problèmes avec la mousse de flottaison

En 2000, le Bureau de la sécurité nautique a reçu une plainte au sujet des embarcations d'aluminium d'un constructeur en particulier. Après une enquête initiale, le Bureau de la sécurité nautique a dirigé son étude sur les différents types de mousse de flottaison utilisés au sein de l'industrie maritime.

Il incombe aux constructeurs de voir à ce que les bateaux respectent les normes de construction. Plusieurs constructeurs ont déclaré que la mousse qu'ils utilisaient était importée et qu'elle répondait aux spécifications comparables des États-Unis. Cependant, le Bureau de la sécurité nautique a remarqué que deux des huit fournisseurs de mousse n'ont pas pu démontrer que leur produit respectait les normes des États-Unis. Cette étude a aussi révélé que la plupart des constructeurs et des fournisseurs interrogés ne connaissaient pas les normes canadiennes. Aucun des huit fournisseurs de mousse avec qui le Ministère a communiqué n'a été capable de prouver que son produit respectait les normes canadiennes de construction.

L'étude mentionne que les préoccupations soulevées par plusieurs parties bien renseignées concernaient le fait qu'avec le temps, la mousse des petits bateaux se saturait d'eau, ce qui limitait la flottabilité de ces petits bateaux en cas d'accident.

Depuis que l'étude a été terminée au début de 2001, le fournisseur du constructeur enquêté à l'origine ainsi que deux autres fournisseurs ont prouvé que leur produit répondait réellement aux normes canadiennes de construction. Toutefois, le Bureau de la sécurité nautique n'a pas encore reçu d'information des autres fournisseurs montrant que leurs produits répondent aux normes canadiennes.

La capacité du Bureau de la sécurité nautique de traiter les questions liées aux normes de construction est limitée. Le Bureau ne compte que trois inspecteurs qualifiés en normes de construction pour environ 300 constructeurs de petits bateaux au Canada.

Notre préoccupation

Nous sommes inquiets au sujet de la capacité limitée du Bureau de la sécurité nautique de veiller à ce que les embarcations de plaisance respectent les normes canadiennes de construction.

déglaçage. Ces droits sont conçus pour recouvrer une partie des coûts associés à certains services de soutien à la navigation fournis par la Garde côtière canadienne.

2.100 Les droits pour les services à la navigation maritime ont été mis en place en 1996, mais ont été révisés en 1998 après des consultations avec l'industrie. Les droits de déglaçage ont été mis en œuvre en 1998. Le barème des droits révisé a été conçu pour recouvrer 34,6 millions de dollars par année, à savoir 26,7 millions de dollars pour les services à la navigation maritime, 6,7 millions de dollars pour les services de déglaçage et 1,2 million de dollars pour les coûts d'administration connexes.

2.101 Les recettes provenant des droits de services maritimes n'ont pas été suffisantes pour atteindre la cible annuelle, soit 34,6 millions de dollars en recettes. Le financement disponible pour les programmes de la Garde côtière a été insuffisant parce qu'il a été réduit en assumant que la cible annuelle de 34,6 millions de dollars en recettes serait atteinte Entre 1996-1997 et 2001-2002, la Garde côtière a absorbé un montant de 25,4 millions de dollars correspondant au manque de financement au sein des activités actuelles de programme.

Difficulté d'assurer le respect des normes de construction pour les embarcations de plaisance

Contexte

La *Loi sur la marine marchande* prévoit que le ministre des Pêches et des Océans est responsable de toutes les questions liées à la sécurité et à l'immatriculation des embarcations de plaisance. Selon les règlements pris en vertu de la *Loi*, les embarcations de plaisance doivent respecter des normes de construction. Ces normes définissent entre autres les spécifications en matière de matériau insubmersible utilisé pour les embarcations de plaisance de six mètres de long ou moins. Le matériau insubmersible sert à maintenir les bateaux à flot en cas d'accident.

Problèmes avec la mousse de flottaison

En 2000, le Bureau de la sécurité nautique a reçu une plainte au sujet des embarcations d'aluminium d'un constructeur en particulier. Après une enquête initiale, le Bureau de la sécurité nautique a dirigé son étude sur les différents types de mousse de flottaison utilisés au sein de l'industrie maritime.

Il incombe aux constructeurs de voir à ce que les bateaux respectent les normes de construction. Plusieurs constructeurs ont déclaré que la mousse qu'ils utilisaient était importée et qu'elle répondait aux spécifications comparables des États-Unis. Cependant, le Bureau de la sécurité nautique a remarqué que deux des huit fournisseurs de mousse n'ont pas pu démontrer que leur produit respectait les normes des États-Unis. Cette étude a aussi révélé que la plupart des constructeurs et des fournisseurs interrogés ne connaissaient pas les normes canadiennes. Aucun des huit fournisseurs de mousse avec qui le Ministère a communiqué n'a été capable de prouver que son produit respectait les normes canadiennes de construction.

L'étude mentionne que les préoccupations soulevées par plusieurs parties bien renseignées concernaient le fait qu'avec le temps, la mousse des petits bateaux se saturait d'eau, ce qui limitait la flottabilité de ces petits bateaux en cas d'accident.

Depuis que l'étude a été terminée au début de 2001, le fournisseur du constructeur enquêté à l'origine ainsi que deux autres fournisseurs ont prouvé que leur produit répondait réellement aux normes canadiennes de construction. Toutefois, le Bureau de la sécurité nautique n'a pas encore reçu d'information des autres fournisseurs montrant que leurs produits répondent aux normes canadiennes.

La capacité du Bureau de la sécurité nautique de traiter les questions liées aux normes de construction est limitée. Le Bureau ne compte que trois inspecteurs qualifiés en normes de construction pour environ 300 constructeurs de petits bateaux au Canada.

Notre préoccupation

Nous sommes inquiets au sujet de la capacité limitée du Bureau de la sécurité nautique de veiller à ce que les embarcations de plaisance respectent les normes canadiennes de construction.

2.102 L'introduction des droits de services maritimes a également eu des conséquences positives. Une évaluation plus réaliste a été effectuée quant au nombre et au genre d'aides à la navigation qui sont nécessaires pour appuyer la navigation commerciale. L'introduction des droits a aussi incité l'industrie à participer plus activement à la détermination des niveaux de services.

2.103 L'industrie croit que les droits de services maritimes devraient être abolis ou, à tout le moins, minimisés. L'industrie et la Garde côtière canadienne ont collaboré sur plusieurs questions au cours des quatre dernières années. Cependant, l'industrie semble encore croire que la Garde côtière canadienne n'arrive pas à changer suffisamment pour répondre à ses préoccupations.

2.104 La plupart des discussions entre l'industrie et les cadres supérieurs de la Garde côtière canadienne portent surtout sur les préoccupations de l'industrie entourant la stabilité du barème des droits et le désir que ces droits soient abolis ou qu'ils diminuent au fil du temps. L'industrie maritime fait face à plusieurs défis, y compris l'augmentation de la concurrence des autres modes de transport. L'industrie et la Garde côtière canadienne ont plusieurs occasions de travailler ensemble afin de simplifier les services de soutien à la navigation actuels, mais l'attention portée au débat sur les droits de services maritimes rend la collaboration plutôt difficile.

Notre Bureau l'a déjà dit

2.105 Le chapitre 13 de notre rapport annuel de 1983 décrit les résultats d'une vérification du Programme du transport par eau, de Transports Canada. Bon nombre des secteurs examinés dans la présente vérification l'étaient aussi dans celle de 1983. Bien qu'on ait introduit plusieurs nouvelles technologies et nouveaux services depuis 1983, nous sommes préoccupés par la similarité des questions de gestion actuelles et des inquiétudes exprimées il y a presque 20 ans. L'annexe donne un résumé des principales observations pertinentes de 1983.

Conclusion

2.106 Le mandat de Pêches et Océans Canada en matière de soutien à la sécurité et à l'efficience de la navigation maritime est clair. Son rôle et ses responsabilités au sein du réseau de transport maritime du Canada sont bien définis. Le Ministère doit moderniser et améliorer la façon dont il s'acquitte de ses responsabilités en matière de prévention. Il a reconnu ce besoin. Le Ministère a divers plans et initiatives pour mettre en œuvre des changements. Cependant, il peut y avoir des obstacles au changement, comme par exemple :

- l'incapacité de faire en sorte qu'il y ait un seul programme national;
- le fait que les régions ne sont pas tenues responsables de mettre en œuvre des politiques nationales et de répondre aux obligations internationales;

- l'absence des éléments clés permettant d'assurer la reddition de comptes;
- l'intégration inadéquate des services de soutien à la navigation;
- la prestation d'un service qui ne contribue pas au mandat en matière de sécurité et d'efficience;
- le fait que la *Loi sur la protection des eaux navigables* est périmée et utilisée à des fins non prévues par celle-ci.

2.107 Le Ministère n'a pas géré de manière rentable les fonctions que nous avons examinées et des changements doivent être apportés pour veiller à ce que le système réponde aux besoins des utilisateurs à l'avenir.

2.108 Nous sommes préoccupés par le fait que le Ministère n'a pas répondu aux questions auxquelles il fait face depuis plusieurs années. Nous croyons que le Ministère doit élaborer et mettre en œuvre un plan d'action pour répondre aux questions fondamentales soulevées dans le présent rapport.

Réponse du Ministère. Pêches et Océans Canada accepte les conclusions de la vérificatrice générale et il s'engage à trouver des solutions. Même si la vérificatrice générale conclut que les utilisateurs des services de soutien à la navigation du Canada croient, de façon générale, que ces services favorisent la sécurité et l'efficience des voies navigables, ce chapitre décrit avec précision les défis et obstacles du Ministère en ce qui concerne sa contribution à la sécurité et à l'efficience des voies navigables.

Le Ministère reconnaît le bien-fondé de plusieurs des conclusions tirées par la vérificatrice générale et a lancé de nombreux projets pour y répondre. La réforme législative (par exemple, la réglementation en vertu de la nouvelle *Loi sur la marine marchande du Canada*), l'élaboration de cadres de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats ainsi que les initiatives de renouvellement de l'administration centrale de la Garde côtière sont des exemples de ce genre de projets. Le Ministère croit que la réussite de ces projets et l'élaboration de ceux énoncés en réponse aux recommandations fourniront le cadre requis pour fournir des services de soutien à la navigation d'une manière plus rentable.

Les paragraphes suivants expliquent les mesures que prendra le Ministère en réponse aux recommandations du présent chapitre.

- Recommandation 2.53 — L'initiative de renouvellement de l'administration centrale de la Garde côtière canadienne est maintenant terminée et les membres du personnel de l'administration centrale, en collaboration avec leurs collègues régionaux, dresseront un plan pour mettre à jour toutes les politiques et les normes nationales. Finalement, la Garde côtière créera une fonction liée à l'assurance de la qualité pour surveiller régulièrement la mise en œuvre des politiques, des normes et des niveaux de services. Ces mesures seront mises en place au cours de plusieurs années.

- Recommandation 2.68 — La Garde côtière a commencé à élaborer des cadres de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats et poursuivra ses efforts en 2003-2004. Une fois l'élaboration des cadres terminée, la Garde côtière compte mettre en œuvre ces cadres à l'échelle nationale.
- Recommandation 2.73 — La Garde côtière élabore un cadre stratégique et des outils de gestion des risques dans le but d'intégrer des principes et concepts de gestion des risques dans le processus décisionnel. La Garde côtière élabore également des outils d'évaluation des risques. Ces outils seront utilisés à partir de l'exercice 2003-2004 pour évaluer les risques dans certaines voies navigables.
- Recommandation 2.77 — Comme il est mentionné dans le chapitre, le Ministère a lancé un certain nombre de projets pour moderniser la prestation de ses services de soutien à la navigation et d'autres services de la Garde côtière. La mise en place de méthodes détaillées axées sur les risques et l'achèvement des processus de planification des activités assureront une plus grande intégration de la prestation des services. Des plans d'action détaillés, comportant chacun une date de mise en application, seront achevés.
- Recommandation 2.90 — Le Ministère terminera l'examen des phares pourvus de personnel d'ici 2003. De plus, le Ministère continuera d'évaluer tous ses dossiers concernant les phares et il définira des mesures précises pour l'aliénation ou la rationalisation des phares qui ne sont pas nécessaires à des fins opérationnelles.
- Recommandation 2.98 — La Garde côtière répondra à cette recommandation en élaborant, de manière continue, ses cadres de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats.

À propos de la vérification

Objectif

La vérification avait pour objectif d'évaluer la mesure dans laquelle Pêches et Océans Canada gère ses activités préventives de façon à appuyer son engagement d'assurer des voies navigables sûres et efficientes, de manière rentable.

Étendue et méthode

La vérification s'est concentrée sur les aspects préventifs des activités du Ministère appuyant son engagement à assurer des voies navigables sûres et efficientes. En général, ces activités sont liées aux services de soutien à la navigation qui relèvent des secteurs d'activité des Services à la navigation maritime de la Garde côtière canadienne (aides à la navigation, entretien des chenaux et protection des eaux navigables), et des Services de communication et trafic maritimes. Le Service hydrographique du Canada fournit des cartes de navigation, des publications, de l'information numérique et d'autres renseignements sur la navigation. En outre, nous avons examiné les responsabilités préventives du Bureau de la sécurité nautique.

Dans le cadre de la présente vérification, nous n'avons pas examiné les activités de recherche et de sauvetage et d'intervention environnementale du Ministère. Nous n'avons pas non plus examiné le soutien aux ports de pêche. Même si le déglaçage constitue une partie importante des services de soutien à la navigation, cette activité a été exclue car elle a été en grande partie couverte dans le chapitre 31 de notre rapport de 2000, intitulé « La gestion de la flotte ».

Nous n'avons pas non plus examiné la sûreté maritime dans la présente vérification. Cependant, certains systèmes de soutien à la navigation ont été examinés parce qu'ils contribuent à appuyer les ministères et organismes responsables de la sûreté maritime.

Critères

Compte tenu de l'étendue et de l'objectif susmentionnés de la vérification, nous nous attendions à ce que le Ministère fasse ce qui suit :

- Définir clairement son mandat, y compris son rôle et ses responsabilités, au sein du système de transport maritime du Canada en ce qui concerne l'appui à la sécurité et à l'efficience de la navigation dans les cours d'eau du Canada.
- Préciser la nature des activités et le niveau de service nécessaires pour accomplir son mandat, répondre aux besoins des utilisateurs et assurer la conformité aux lois du Canada et aux ententes internationales.
- Établir les résultats escomptés en ce qui concerne ses engagements clés pour des voies navigables sûres et efficientes et faire rapport au Parlement sur ces résultats, y compris le rendement financier.
- Élaborer et mettre en œuvre des stratégies pour gérer ses services de soutien à la navigation et ses responsabilités quant à la sécurité de la navigation de plaisance d'une manière rentable.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Ronald C. Thompson
Directeur principal : John O'Brien
Directeurs : Gerry Chu et Kevin Potter

Glenn Doucette
Don MacNeill
Sandy Manels
Erin Windatt

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Annexe Principales constatations tirées de notre rapport de 1983, liées aux responsabilités de prévention de la Garde côtière canadienne

Activité de gestion	Principales constatations
Détermination des niveaux de service	La Garde côtière canadienne n'a pas déterminé de manière satisfaisante les besoins des marins ni l'ampleur ou la qualité des services fournis. En conséquence, le Ministère n'est pas en mesure de planifier ni de contrôler efficacement les activités de la Garde côtière.
Amélioration de l'efficience du programme	Des économies de l'ordre de 10 à 20 millions de dollars par année pourraient être réalisées si la Garde côtière canadienne apportait des améliorations aux activités suivantes : • terminer la réalisation du programme d'automatisation des phares, entrepris en 1970 mais interrompu par la suite; • réviser les normes de vérification et d'entretien des balises; • réévaluer l'utilité de certains systèmes de gestion du trafic maritime et déterminer l'équipement requis pour leur exploitation; • accélérer l'automatisation et le regroupement des stations de radio de la Garde côtière canadienne.
Lacunes dans la planification, dans les opérations et dans l'information utilisée pour gérer les programmes maritimes	On n'a pas procédé à une analyse convenable des besoins ni établi quels ports bénéficieraient le plus des systèmes de gestion du trafic maritime. Ces systèmes ont été élaborés à la suite d'accidents maritimes importants. La Garde côtière canadienne n'a pas déterminé de manière satisfaisante si chacun de ses 272 phares était encore essentiel, bien que les phares soient l'aide la plus onéreuse puisque le coût annuel moyen de chaque phare s'élève à 125 000 $. Elle n'a pas évalué les répercussions de l'acquisition d'aides électroniques perfectionnées comme les radars, les stations Loran "C" et les balises-radars sur l'utilisation des aides plus conventionnelles comme les phares ou les radiophares.
Évaluation du rendement	Dans bon nombre de domaines, notamment celui des balises et des phares, le Ministère ne possède pas les renseignements voulus sur les coûts qui permettraient aux gestionnaires de juger si un certain type d'aide à la navigation ou un district donné est exploité de la façon la plus efficiente.
Évaluation des risques	Pour assurer la sécurité maritime, il faut disposer d'un programme complet et bien structuré, établi à partir d'une évaluation systématique des risques, et procéder à une variété d'activités, selon les ressources disponibles, pour minimiser les risques. Bien que le Ministère recueille des données sur les accidents maritimes qui font l'objet d'une enquête de sa part, il n'effectue pas d'analyse systématique de toutes les données pour contrôler le degré relatif de sécurité maritime selon les catégories de trafic et le niveau de risque.

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Décembre 2002

Table des matières principale

Questions d'une importance particulière — 2002
Avant-propos et Points saillants

Chapitre 1 Repenser les rapports soumis par les Premières nations aux organismes fédéraux

Chapitre 2 Pêches et Océans Canada — Contribuer à la sécurité et à l'efficience de la navigation maritime

Chapitre 3 La *Loi sur les mesures spéciales d'importation* : une protection contre les importations sous-évaluées ou subventionnées

Chapitre 4 Agence des douanes et du revenu du Canada — L'imposition des opérations internationales des résidents du Canada

Chapitre 5 La gestion et le contrôle financiers au gouvernement fédéral

Chapitre 6 Statistique Canada — La gestion de la qualité des statistiques sur la santé

Chapitre 7 Agence spatiale canadienne — La mise en œuvre du Programme spatial canadien

Chapitre 8 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — L'acquisition de locaux à bureaux

Chapitre 9 La modernisation de la reddition de comptes dans le secteur public

Chapitre 10 Ministère de la Justice — Les coûts liés à la mise en œuvre du Programme canadien des armes à feu

Chapitre 11 Autres observations de vérification

Annexes

2002

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

DÉCEMBRE

Chapitre 3

La *Loi sur les mesures spéciales d'importation* : une protection contre les importations sous-évaluées ou subventionnées

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de décembre 2002 de la vérificatrice générale du Canada comporte 11 chapitres, ainsi que les Questions d'une importance particulière — 2002, un Avant-propos, les Points saillants et des Annexes. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également disponible sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2002
N° de catalogue FA1-2002/2-11F
ISBN 0-662-88019-6

Chapitre

3

La *Loi sur les mesures spéciales d'importation* : une protection contre les importations sous-évaluées ou subventionnées

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

L'application de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation* 4
Examen par le Parlement 8
Objet de la vérification 8

Observations et recommandations 9

Mise en œuvre des recommandations des sous-comités 9

Dans la plupart des cas, l'ADRC et le TCCE ont modifié leur cadre de gestion comme il avait été exigé 9
Il reste du travail à faire pour appliquer complètement trois recommandations importantes 11

L'accès aux renseignements confidentiels 11

L'ADRC a refusé à des plaignants l'accès à des renseignements confidentiels 12
Les utilisateurs ont généralement l'impression que les renseignements confidentiels seront protégés, mais ils ont quand même des préoccupations 13

Le partage des responsabilités entre l'ADRC et le TCCE 16

Les fonctionnaires de l'ADRC ont besoin de formation et de directives supplémentaires 17
L'ADRC a commencé à examiner les procédures de réexamen relatif à l'expiration 18
Les plaintes et les réexamens relatifs à l'expiration deviennent de plus en plus coûteux et longs 19

L'accès pour les petites et moyennes entreprises 21

Les petits et moyens producteurs canadiens se heurtent à plusieurs obstacles 21
La mise en œuvre des projets et des initiatives de l'ADRC pour les petits et moyens producteurs est en perte de vitesse 22

Conclusion 24

À propos de la vérification 25

Annexe

Les conclusions et les ordonnances de la *LMSI* en vigueur au 31 mars 2002 26

La *Loi sur les mesures spéciales d'importation* : une protection contre les importations sous-évaluées ou subventionnées

Points saillants

3.1 En 1996, deux sous-comités parlementaires ont fait un examen approfondi de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation* (*LMSI*) et ont présenté 16 recommandations pour la rendre plus efficiente et mieux adaptée aux besoins économiques du Canada. Nous avons constaté que le gouvernement a accepté toutes les recommandations, sauf une partie de deux recommandations, et que des modifications, qui sont entrées en vigueur le 15 avril 2000, ont été apportées à la loi et au règlement pertinents.

3.2 Nous avons constaté que l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) et le Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCE) ont mis en place les mécanismes de soutien et de gestion nécessaires pour appliquer la plupart des recommandations. Cependant, il reste encore plus à faire pour pleinement mettre en œuvre trois recommandations clés et régler des problèmes importants dans les secteurs suivants :

- l'accès aux renseignements confidentiels;
- le partage des responsabilités entre l'ADRC et le TCCE;
- l'accès au processus de plainte pour les petits et les moyens producteurs canadiens.

3.3 Le problème le plus important était l'accès des conseillers aux renseignements confidentiels sur les affaires des utilisateurs. Les utilisateurs, comme les plaignants, sont généralement convaincus que les renseignements confidentiels communiqués à un conseiller canadien restent protégés. Cependant, ils sont grandement préoccupés par la communication de renseignements confidentiels à des conseillers étrangers et à des témoins experts au TCCE. De plus, ils ne sont pas convaincus que les sanctions prévues en cas de bris de confidentialité pourraient être appliquées. Pour assurer l'intégrité du système, il faut garantir la confidentialité aux intervenants dans le processus de la *LMSI*. Nous avons aussi remarqué le manque de cohérence des exigences respectives de l'Agence et du Tribunal pour l'accès aux renseignements confidentiels. L'accès à ces renseignements dans certaines circonstances, comme l'interprète actuellement l'ADRC, est contesté devant les tribunaux.

3.4 Depuis quelques années, le fardeau s'est considérablement alourdi pour ce qui est du coût, du temps et des renseignements liés à une participation au processus de la *LMSI*. C'est ainsi que le processus est devenu plus difficile pour les utilisateurs et que les obstacles à l'accès sont peut-être plus grands maintenant qu'avant. Il faut trouver des moyens novateurs d'atténuer ces obstacles le plus possible.

3.5 Les sous-comités ont recommandé que l'ADRC prenne des mesures concrètes pour assurer un accès juste et équitable au processus de la *LMSI* pour les petits et les moyens producteurs canadiens. L'Agence a élaboré un plan en réponse à la recommandation, mais la mise en œuvre est en perte de vitesse depuis 1998.

Contexte et autres observations

3.6 La *LMSI* offre un système de recours commerciaux qui protège les producteurs canadiens contre le dommage causé par les marchandises sous-évaluées ou subventionnées importées au Canada. Les mesures de recours commerciaux ont eu des répercussions relativement mineures sur l'économie canadienne; selon la valeur, elles touchent environ un pour cent des marchandises importées au Canada. Dans les branches de production où elles s'appliquent, toutefois, elles ont des répercussions sérieuses sur les producteurs canadiens ainsi que sur les branches de production qui utilisent les marchandises importées. Elles touchent les secteurs de l'acier et de l'agriculture, où il a été jugé que le dumping et le subventionnement de marchandises ont été sources de graves difficultés financières. Dans un cas, les producteurs canadiens ont vu leur marge bénéficiaire sur un produit d'acier diminuer de 23 p. 100 à 7 p. 100 en 6 mois. Leur bénéfice net avant impôts a chuté de 92 millions de dollars, passant de 61 millions de dollars à une perte de 31 millions de dollars.

3.7 En 1996, la *LMSI* a été examinée par deux sous-comités de la Chambre des communes : le sous-comité de l'examen de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation* du Comité permanent des finances et le sous-comité sur les différends commerciaux du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international. Après de nombreuses audiences, les sous-comités ont conclu que la *LMSI* fonctionnait bien dans l'ensemble et qu'elle répondait encore bien aux besoins des entreprises canadiennes sur le plan de la concurrence. En même temps, les sous-comités ont fait 16 recommandations pour rendre la *Loi* plus efficiente et pour qu'elle réponde mieux aux besoins de l'économie canadienne. Les changements découlant de ces recommandations ont des répercussions directes pour les parties intéressées et les utilisateurs de la *LMSI*, c'est-à-dire les plaignants, les importateurs, les exportateurs, les experts commerciaux, les avocats et les associations commerciales.

3.8 Les sous-comités ont recommandé que certaines responsabilités administratives soient partagées entre l'ADRC et le TCCE. Nous avons constaté que les agents de l'ADRC ont besoin de formation et de directives supplémentaires pour s'acquitter de leurs nouvelles responsabilités, et que l'Agence et le Tribunal doivent se concerter pour corriger les faiblesses qui demeurent.

Réaction de l'Agence et du Tribunal. L'Agence des douanes et du revenu du Canada et le Tribunal canadien du commerce extérieur sont dans l'ensemble d'accord avec nos recommandations. Leurs réponses, y compris les mesures qu'ils ont prises ou qu'ils comptent prendre à la suite de nos recommandations, figurent dans le chapitre. Parmi ces mesures, notons : mettre à jour les lignes directrices sur la protection des renseignements confidentiels, explorer des options qui permettraient d'aider davantage les petits et moyens producteurs canadiens et se concerter afin de réduire les inefficiences administratives.

Introduction

3.9 Le Canada est un pays commerçant. En 2001, les Canadiens ont importé des marchandises pour une valeur de 343 milliards de dollars. Ils en ont exporté pour 402 milliards de dollars, soit près de 37 p. 100 de notre produit intérieur brut national. Le commerce profite habituellement aux Canadiens, mais il arrive que des exportateurs étrangers vers le Canada utilisent des pratiques commerciales qui sont préjudiciables aux producteurs canadiens. Ces producteurs peuvent avoir recours à la *Loi sur les mesures spéciales d'importation* (*LMSI*), qui est l'un des principaux recours en matière de commerce au Canada.

3.10 Le système de recours commerciaux du Canada, tout comme celui d'autres pays, est fondé sur des règles fixées dans le texte original de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) de 1947. Les règles ont été beaucoup peaufinées au fil des ans à l'occasion de négociations multilatérales successives. Les dernières sont celles du Cycle d'Uruguay, qui s'est conclu avec les accords de 1994 sur l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Pour les recours commerciaux, il y a trois accords principaux : l'Accord antidumping, l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires et l'Accord sur les sauvegardes. Les lois nationales sur le commerce ainsi que le cadre juridique international, qui définit comment les pays membres déterminent s'il y a dumping ou subventionnement préjudiciables et ce qu'ils peuvent faire à ce sujet, sont fondés sur ces accords.

3.11 Le dumping est la vente à l'étranger de marchandises à des prix inférieurs à leur valeur normale, habituellement le prix de vente des marchandises, ou de marchandises comparables, dans le pays de l'exportateur. Le subventionnement est l'octroi d'une aide financière par un gouvernement à un exportateur établi dans le pays de ce gouvernement. Ce subventionnement entraîne la baisse du prix de vente des marchandises à l'étranger.

3.12 Lorsqu'un producteur ou une branche de production du Canada qui fabrique des marchandises identiques ou similaires peut montrer qu'il a subi un dommage en raison du dumping ou du subventionnement de marchandises importées, la *LMSI* autorise le gouvernement à imposer des droits sur les marchandises importées au Canada. Parmi les types de dommage, mentionnons la réduction des prix sur le marché canadien, la perte de ventes ou de parts de marché, la baisse des profits et la diminution de l'emploi pour la branche de production canadienne. Le Canada peut compenser le dumping de marchandises importées par l'application de droits « antidumping » sur ces biens quand ils sont importés au Canada; il peut compenser le subventionnement de marchandises importées par l'application de droits « compensateurs ».

3.13 Les droits antidumping et compensateurs sont des exceptions à la libéralisation du commerce. Ils sont appliqués dans des situations définies, compte tenu des conclusions d'une enquête en profondeur. Ils procurent à la

branche de production touchée une certaine protection contre les importations sous-évaluées au Canada ou subventionnées par un gouvernement étranger. Du même coup, ils font augmenter les prix des marchandises importées, de sorte que leurs coûts plus élevés touchent les utilisateurs de ces marchandises, à la fois les consommateurs et les branches de production en aval. La *LMSI* vise à établir un équilibre entre deux intérêts divergents : les producteurs ou les branches de production au Canada qui doivent être protégés contre les importations sous-évaluées ou subventionnées préjudiciables, et les entreprises canadiennes qui comptent sur les importations.

3.14 Du point de vue de l'économie canadienne dans son ensemble, les recours commerciaux ont eu un effet relativement mineur; selon la valeur, ils touchent environ un pour cent des marchandises importées au Canada. Dans les branches de production où ils s'appliquent, toutefois, ils ont de fortes répercussions. Mentionnons à titre d'exemple les secteurs de l'acier et de l'agriculture, dans lesquels des marchandises sous-évaluées et subventionnées ont été jugées avoir causé des difficultés financières sérieuses. La pièce 3.1 donne des exemples des effets négatifs de la sous-évaluation de certaines marchandises importées sur les producteurs canadiens. On trouve à l'annexe les conclusions et les ordonnances en vigueur en vertu de la *LMSI* au 31 mars 2002.

3.15 La *Loi sur les mesures spéciales d'importation* a été adoptée en 1984 pour regrouper et moderniser les lois canadiennes en matière de recours commerciaux. Elle a remplacé la *Loi antidumping* et certaines dispositions du *Tarif des douanes* au sujet des mesures compensatoires. Des modifications importantes ont été apportées à la *Loi* en 1994 pour la mise en œuvre des obligations internationales du Canada découlant des négociations du Cycle d'Uruguay. D'autres modifications ont été apportées en 1999 en réponse à un examen parlementaire fait en 1996.

L'application de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*

3.16 Trois organismes gouvernementaux participent à l'application de la *LMSI*. Le ministère des Finances s'occupe des aspects relatifs aux politiques et aux dispositions législatives. L'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) entreprend les enquêtes, détermine s'il y a eu dumping ou subventionnement, et perçoit les droits antidumping ou compensateurs. Le Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCE), un organisme quasi judiciaire indépendant, détermine s'il y a eu dommage pour les producteurs canadiens ou s'il y a danger de dommage en raison de dumping ou de subventionnement.

3.17 La *Loi* définit les étapes de l'application de la *LMSI* de même que les délais connexes (voir la pièce 3.2). À quelques exceptions près, le processus démarre lorsqu'un producteur national dépose une plainte à l'ADRC. Si l'Agence détermine que la plainte est fondée sur une preuve raisonnable de dumping ou de subventionnement préjudiciables et qu'elle est appuyée par des producteurs représentant au moins 25 p. 100 de la production canadienne

5-6

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

Micromedia
ProQuest

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

totale des marchandises en question, elle entreprend l'enquête. L'ADRC et le TCCE font simultanément leur enquête, l'Agence se concentrant sur le dumping ou le subventionnement, et le Tribunal, sur le dommage. Les intervenants dans le processus sont le plaignant initial, d'autres producteurs dans la même branche de production, les exportateurs étrangers des marchandises en question, les gouvernements étrangers, et les importateurs ou acheteurs canadiens des marchandises. La plupart des intervenants sont représentés par des conseillers au cours de l'enquête.

Pièce 3.1 Exemples des effets négatifs de la sous-évaluation de certaines marchandises importées sur les producteurs canadiens

Produits/Secteurs	Effets de la sous-évaluation *
Certains produits du secteur médical	Le producteur canadien a subi en neuf mois une baisse de plus de deux millions de dollars de ses ventes au pays. La marge bénéficiaire brute sur l'un de ses produits est tombée de plus de 50 p. 100 en 2 ans, ce qui a entraîné des pertes financières.
Certain produits du secteur de l'acier	Dans le cas d'un produit d'acier, les producteurs canadiens ont subi en 2 ans une baisse cumulative de plus de 16 p. 100 de leurs recettes nettes, surtout en raison d'une baisse des ventes et d'une baisse importante du prix moyen de vente du produit. Cette réduction a entraîné une perte de plus de 44 millions de dollars au titre du bénéfice d'exploitation. Dans le cas d'un autre produit d'acier, la marge bénéficiaire des producteurs a diminué de 23 p. 100 à 7 p. 100 en 6 mois. Leur bénéfice net avant impôts a chuté de 92 millions de dollars, passant de 61 millions de dollars à une perte de 31 millions de dollars.
Certain produits du secteur du détail	Le marché canadien a progressé, mais la part du marché intérieur des producteurs canadiens était en baisse. Pendant deux années successives, les marges bénéficiaires du producteur canadien de réfrigérateurs ont diminué de 33 p. 100 et de 25 p. 100. Le marché et le rendement financier des lave-vaisselle et des sécheuses ont subi des baisses semblables.
Certains produits du secteur agricole	Le rendement financier des producteurs canadiens d'ail s'est effondré. En 1998, les producteurs d'ail (petits et moyens producteurs) étaient rentables et enregistraient des recettes agricoles brutes d'environ 170 000 $. En1999, les producteurs canadiens ont subi des pertes de 348 000 $. En 2000, leurs pertes sont passées à plus d'un million de dollars. De 1997 à 1999, environ 70 p. 100 des superficies de culture d'ail ont augmenté progressivement pour passer de 300 acres à près de 900 acres. Cependant, les superficies ont chuté d'environ un tiers en 2000.

* Effets signalés dans l'énoncé des motifs pour les conclusions relatives à la *LMSI*.

Source : Tribunal canadien du commerce extérieur

totale des marchandises en question, elle entreprend l'enquête. L'ADRC et le TCCE font simultanément leur enquête, l'Agence se concentrant sur le dumping ou le subventionnement, et le Tribunal, sur le dommage. Les intervenants dans le processus sont le plaignant initial, d'autres producteurs dans la même branche de production, les exportateurs étrangers des marchandises en question, les gouvernements étrangers, et les importateurs ou acheteurs canadiens des marchandises. La plupart des intervenants sont représentés par des conseillers au cours de l'enquête.

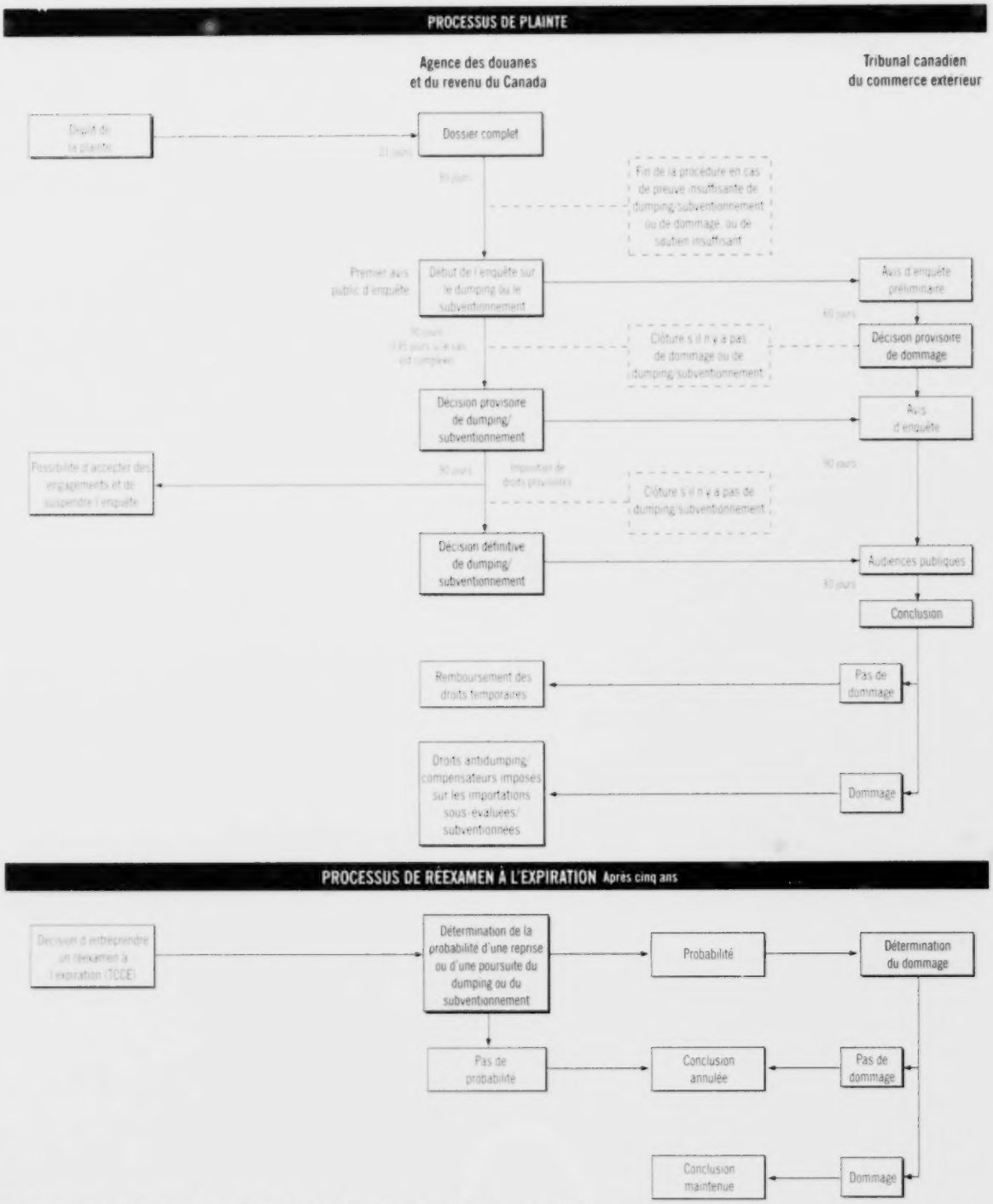
Pièce 3.1 Exemples des effets négatifs de la sous-évaluation de certaines marchandises importées sur les producteurs canadiens

Produits/Secteurs	Effets de la sous-évaluation *
Certains produits du secteur médical	Le producteur canadien a subi en neuf mois une baisse de plus de deux millions de dollars de ses ventes au pays. La marge bénéficiaire brute sur l'un de ses produits est tombée de plus de 50 p. 100 en 2 ans, ce qui a entraîné des pertes financières.
Certain produits du secteur de l'acier	Dans le cas d'un produit d'acier, les producteurs canadiens ont subi en 2 ans une baisse cumulative de plus de 16 p. 100 de leurs recettes nettes, surtout en raison d'une baisse des ventes et d'une baisse importante du prix moyen de vente du produit. Cette réduction a entraîné une perte de plus de 44 millions de dollars au titre du bénéfice d'exploitation. Dans le cas d'un autre produit d'acier, la marge bénéficiaire des producteurs a diminué de 23 p. 100 à 7 p. 100 en 6 mois. Leur bénéfice net avant impôts a chuté de 92 millions de dollars, passant de 61 millions de dollars à une perte de 31 millions de dollars.
Certain produits du secteur du détail	Le marché canadien a progressé, mais la part du marché intérieur des producteurs canadiens était en baisse. Pendant deux années successives, les marges bénéficiaires du producteur canadien de réfrigérateurs ont diminué de 33 p. 100 et de 25 p. 100. Le marché et le rendement financier des lave-vaisselle et des sécheuses ont subi des baisses semblables.
Certains produits du secteur agricole	Le rendement financier des producteurs canadiens d'ail s'est effondré. En 1998, les producteurs d'ail (petits et moyens producteurs) étaient rentables et enregistraient des recettes agricoles brutes d'environ 170 000 $. En1999, les producteurs canadiens ont subi des pertes de 348 000 $. En 2000, leurs pertes sont passées à plus d'un million de dollars. De 1997 à 1999, environ 70 p. 100 des superficies de culture d'ail ont augmenté progressivement pour passer de 300 acres à près de 900 acres. Cependant, les superficies ont chuté d'environ un tiers en 2000.

* Effets signalés dans l'énoncé des motifs pour les conclusions relatives à la *LMSI*.

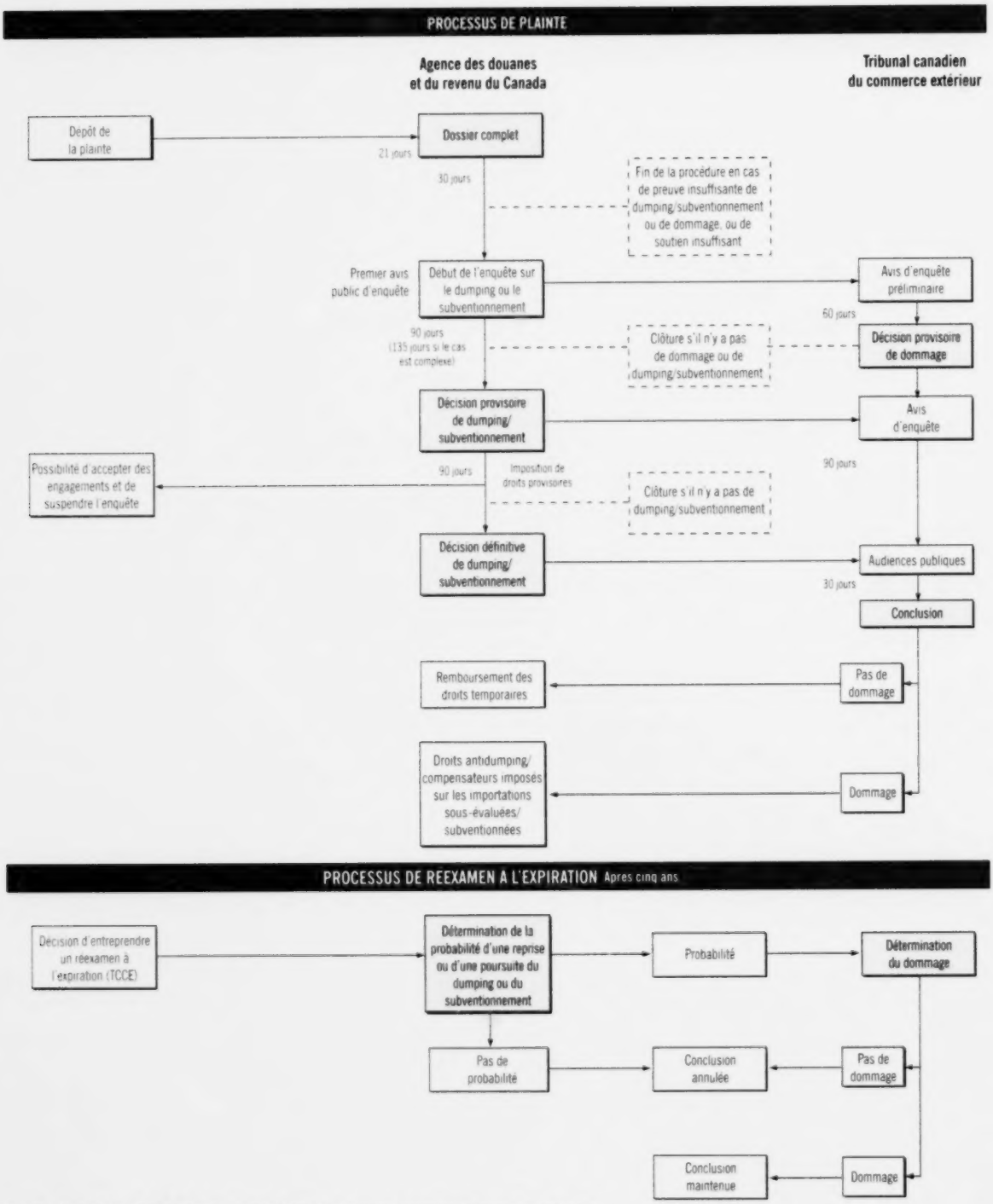
Source : Tribunal canadien du commerce extérieur

Pièce 3.2 Processus de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*



Source : Agence des douanes et du revenu du Canada et Tribunal canadien du commerce extérieur

Pièce 3.2 Processus de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*



Source : Agence des douanes et du revenu du Canada et Tribunal canadien du commerce extérieur

3.18 Si l'Agence détermine qu'il y a eu dumping ou subventionnement et que le Tribunal constate qu'un dommage important a été causé à la plus grande partie de la production nationale totale, ou qu'il y a une menace de dommage, la *Loi* prescrit l'imposition de droits antidumping ou compensateurs. Ces droits sont généralement égaux à la marge de dumping (soit la différence entre le prix demandé aux Canadiens et la valeur normale des marchandises) ou au niveau de subventionnement, et ils sont perçus par l'Agence lorsque les marchandises sont importées. Le ministre des Finances peut, sur recommandation du Tribunal, décider de ne pas imposer les droits complets dans l'intérêt public. Les exportateurs peuvent annuler leur obligation en matière de droits antidumping en demandant aux Canadiens un prix égal à la valeur normale; les gouvernements étrangers peuvent éviter les droits compensateurs en imposant une taxe compensatrice ou en prenant une autre disposition pour annuler la subvention.

3.19 Les mesures entraînant des droits antidumping et compensateurs expirent généralement cinq ans après la date où le TCCE a constaté qu'il y avait dommage. Si le Tribunal décide d'entreprendre un réexamen selon l'information reçue, l'Agence et le Tribunal procèdent à un réexamen relatif à l'expiration pour déterminer si l'élimination d'une mesure entraînerait une reprise du dumping ou du subventionnement qui causaient un dommage important aux producteurs nationaux. S'ils constatent que tel est le cas, la mesure est prolongée pour une autre période de cinq ans.

3.20 De 1993 à 2002, l'ADRC a reçu 218 demandes d'enquête de la part de plaignants éventuels au sujet du dumping ou du subventionnement possibles de marchandises importées au Canada. Après avoir examiné les renseignements qui lui ont été communiqués, l'Agence a conclu qu'une enquête était justifiée dans 40 cas. Dans ces cas, elle a constaté que la marge de dumping s'échelonnait de 12 p. 100 à 71 p. 100. Au cours de la même période, le TCCE a établi 46 conclusions (certains cas comportaient plus d'une conclusion), avec les résultats suivants :

- 25 conclusions de dommage à la branche de production nationale : des droits ont été imposés sur toutes les marchandises en cause importées après la date de la décision provisoire;
- 6 conclusions de menace de dommage à la branche de production nationale : des droits ont été imposés sur toutes les marchandises en cause importées après la date de la conclusion;
- 13 conclusions d'absence de dommage ou de menace de dommage à la branche de production nationale ou d'absence de retard dans l'établissement d'une branche de production nationale : il n'y a pas eu imposition de droits;
- Dans deux cas, les enquêtes ont été suspendues parce que l'Agence a accepté l'engagement des exportateurs de modifier leurs pratiques d'établissement des prix pour éliminer le dommage à la branche de production canadienne.

3.21 De 1993 à 2002, le Tribunal a mené 43 réexamens relatifs à l'expiration. Depuis la mise en œuvre des modifications législatives de la

LMSI, le Tribunal et l'Agence mènent conjointement les réexamens relatifs à l'expiration. Voici les 51 décisions qui ont été prises (certains réexamens portaient sur plus d'une décision) :

- dans 29 décisions, la conclusion originale a été maintenue, ou maintenue avec modification;
- dans 22 décisions, la conclusion originale a été annulée.

Examen par le Parlement

3.22 En 1996, la *Loi* a été examinée par deux sous-comités de la Chambre des communes : le sous-comité de l'examen de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation* du Comité permanent des finances et le sous-comité sur les différends commerciaux du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international. Les sous-comités ont tenu de nombreuses audiences et ont publié un rapport détaillé.

3.23 Les sous-comités ont conclu que la *Loi* fonctionnait bien dans l'ensemble et répondait encore aux besoins des entreprises canadiennes en matière de concurrence. Ils ont conclu en outre que les dispositions législatives protègent suffisamment les entreprises qui subissent un dommage en raison d'importations sous-évaluées ou subventionnées et qu'elles tiennent compte aussi des effets négatifs éventuels des droits antidumping et compensateurs sur les consommateurs et sur les branches de production en aval. Du même coup, les sous-comités ont fait 16 recommandations pour rendre la *Loi* plus efficiente et pour qu'elle réponde mieux aux besoins économiques du Canada. Les changements découlant de ces recommandations touchent directement les parties intéressées et les utilisateurs de la *LMSI*, c'est-à-dire les plaignants, les importateurs, les exportateurs, les experts commerciaux, les avocats et les associations commerciales.

Objet de la vérification

3.24 La vérification de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation* fait partie d'une série de vérifications des programmes des douanes de l'ADRC. Nous avons examiné comment l'Agence gère les risques posés par les voyageurs aux bureaux d'entrée et nous avons présenté les résultats de cette vérification dans le chapitre 5 de notre Rapport de 2000. Nous avons aussi examiné comment l'Agence gère les risques d'inobservation que posent les expéditions commerciales qui arrivent au Canada et nous avons publié les résultats de cette vérification dans le chapitre 8 de notre Rapport de 2001.

3.25 Dans la présente vérification, nous avons examiné les modifications de la *LMSI* recommandées par les deux sous-comités parlementaires en 1996. Nous avons évalué si l'Agence et le Tribunal ont mis en place les mécanismes de soutien et de gestion nécessaires à la mise en œuvre des modifications recommandées.

3.26 La dernière fois que nous avons vérifié l'administration de la *LMSI* était en 1992. Nous avons indiqué dans trois rapports ultérieurs que le ministère des Finances n'avait pas mis en œuvre une des deux recommandations

10-15

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

Micromedia
ProQuest

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

découlant de cette vérification. Cette recommandation visait à mesurer la portée véritable des répercussions qu'avaient les mesures de recours commerciaux sur les consommateurs canadiens ou sur l'économie canadienne dans son ensemble. À la lumière de notre suivi après la vérification de 1992, des constatations globales du vaste examen de la *LMSI* effectué par les parlementaires en 1996 et de l'importance économique relative des mesures de recours commerciaux, nous n'avons pas examiné tout le processus de plainte, ni de cas individuels. Pour en savoir davantage sur notre vérification, voir À propos de la vérification, à la fin du présent chapitre.

Observations et recommandations

Mise en œuvre des recommandations des sous-comités

3.27 Dans leur rapport de décembre 1996, les sous-comités parlementaires ont fait 16 recommandations pour rendre la *LMSI* plus efficiente et mieux adaptée aux besoins économiques du Canada. Trois de ces recommandations n'exigeaient pas d'intervention du gouvernement.

3.28 Le gouvernement a répondu aux recommandations des sous-comités en avril 1997. Il a accepté les recommandations sauf deux éléments : en ce qui a trait à la décision du TCCE selon laquelle un droit antidumping ou compensateur pourrait ne pas être dans l'intérêt public, le gouvernement n'était pas d'avis que cela doive être une décision formelle pouvant être révisée par la Cour fédérale; en outre, il n'a pas mis en œuvre la recommandation de partager les responsabilités des réexamens provisoires. Cependant, il s'est engagé à mettre en œuvre les autres recommandations.

3.29 Nous avons constaté que des modifications, qui sont entrées en vigueur le 15 avril 2000, avaient été apportées aux lois, aux règles et aux règlements pertinents, y compris la *LMSI* et son règlement, les directives de l'ADRC, et la *Loi* et les règles du TCCE conformément à ces recommandations.

Dans la plupart des cas, l'ADRC et le TCCE ont modifié leur cadre de gestion comme il avait été exigé

3.30 Nous avons aussi cherché à savoir si l'ADRC et le TCCE avaient apporté les modifications nécessaires à leur cadre de gestion pour les 13 recommandations exigeant une suite (voir la pièce 3.3). Nous avons constaté que le cadre de gestion, notamment les lignes directrices et les processus, avait été modifié avec satisfaction, comme l'exigeaient 10 des recommandations. Certains des changements ont rendu officielles des pratiques déjà en place ou peu utilisées.

3.31 Nous avons examiné les plaintes traitées depuis le 15 avril 2000 et nous avons constaté qu'elles l'avaient été conformément aux modalités administratives modifiées pour trois recommandations. Il est trop tôt cependant pour savoir si les changements permettent d'atteindre les résultats visés par les sous-comités.

Pièce 3.3 Évaluation des mesures prises par l'ADRC et le TCCE pour la mise en œuvre des recommandations à la suite de l'examen parlementaire de la *LMSI* en 1996

Recommandations des sous-comités parlementaires*	Modification du cadre de gestion
Les sous-comités ont fait les recommandations suivantes :	
1. Que la *LMSI* et ses procédures d'application soient maintenues sous réserve des changements proposés dans le présent rapport.	s.o.
2. Que Revenu Canada prenne des mesures concrètes pour que les petits et moyens producteurs canadiens aient un accès juste et équitable aux recours prévus par la *LMSI*.	○
3. Que le TCCE se voit attribuer la responsabilité de rendre la décision provisoire sur la question du dommage.	●
4. Que la *LMSI* soit modifiée pour donner aux conseillers un plus large accès aux informations confidentielles recueillies par Revenu Canada dans ses enquêtes en matière de droits antidumping ou compensateurs.	○
5. Que la législation commerciale du Canada soit modifiée pour permettre aux experts d'avoir accès à l'information confidentielle recueillie par le TCCE dans une procédure liée à la *LMSI*.	◍
6. Ajouter au *Règlement sur les mesures spéciales d'importation* toute constatation de dumping sur les marchés de pays tiers comme preuve d'une menace de dommage éventuel.	◍
7. Que Revenu Canada prévoie la possibilité dans des règlements d'entendre les représentations des parties intéressées lorsqu'elles envisagent des engagements.	◍
8. Que soit modifié le paragraphe 53(2) de la *LMSI* de façon à permettre au sous-ministre du Revenu d'examiner et d'abroger les engagements avant le délai de cinq ans.	◍
9. Que la *LMSI* soit modifiée pour rendre obligatoire le cumul dans les procédures du TCCE lors de la détermination du dommage.	●
10. Aucune modification de la méthode prospective d'imposition des droits.	s.o.
11. Que le ministre des Finances modifie les dispositions de la *LMSI* concernant l'exécution des réexamens provisoires** et à l'expiration, à la lumière des commentaires faits ci-dessus et, dans ce contexte, que soient bifurquées les responsabilités administratives dans la conduite de ces réexamens.	○
12. Que soit modifié l'article 76 de la *LMSI* de manière à obliger le TCCE à évaluer les effets préjudiciables cumulatifs d'un dumping ou d'un subventionnement dans le cadre des réexamens provisoires et à l'expiration.	●
13. Qu'une liste non exhaustive de facteurs soit intégrée dans l'article 45 de la *LMSI*, afin de guider le TCCE sur la question de savoir quand et comment procéder à une enquête concernant l'intérêt public.	◍
14. Qu'une décision du TCCE, que des droits antidumping ou compensateurs pourraient ne pas être dans l'intérêt public, soit une décision formelle, pouvant être révisée par une cour fédérale.** Il faudrait que les réductions de droits soient maintenues au niveau prévu actuellement dans l'article 45 de la *LMSI* et qu'elles demeurent assujetties à un rapport au ministre des Finances.	◍
15. Que le concept du droit moindre, tel que prévu dans l'article 9.1 de l'Accord antidumping de l'OMC, soit incorporé dans les dispositions de l'article 45 de la *LMSI* concernant l'intérêt public.	◍
16. Que le ministre des Finances envisage de modifier la *LMSI*, de manière à ce qu'il soit possible, temporairement, d'exempter certaines marchandises des ordonnances de droits antidumping ou compensateurs, lorsqu'il y a pénurie de ces marchandises à l'intérieur du pays.	Voir le *Tarif des douanes*

* Le sous-comité de l'examen de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation* du Comité permanent des finances et le sous-comité sur les différends commerciaux du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international.

** Cette partie de la recommandation n'a pas été acceptée par le gouvernement et n'est donc pas incluse dans notre évaluation.

● Satisfaisant
◍ Satisfaisant (mais aucune application à ce jour)
○ Non satisfaisant
s.o. sans objet

Pièce 3.3 Évaluation des mesures prises par l'ADRC et le TCCE pour la mise en œuvre des recommandations à la suite de l'examen parlementaire de la *LMSI* en 1996

Recommandations des sous-comités parlementaires*	Modification du cadre de gestion
Les sous-comités ont fait les recommandations suivantes :	
1. Que la *LMSI* et ses procédures d'application soient maintenues sous réserve des changements proposés dans le présent rapport.	s.o.
2. Que Revenu Canada prenne des mesures concrètes pour que les petits et moyens producteurs canadiens aient un accès juste et équitable aux recours prévus par la *LMSI*.	○
3. Que le TCCE se voit attribuer la responsabilité de rendre la décision provisoire sur la question du dommage.	●
4. Que la *LMSI* soit modifiée pour donner aux conseillers un plus large accès aux informations confidentielles recueillies par Revenu Canada dans ses enquêtes en matière de droits antidumping ou compensateurs.	○
5. Que la législation commerciale du Canada soit modifiée pour permettre aux experts d'avoir accès à l'information confidentielle recueillie par le TCCE dans une procédure liée à la *LMSI*.	◉
6. Ajouter au *Règlement sur les mesures spéciales d'importation* toute constatation de dumping sur les marchés de pays tiers comme preuve d'une menace de dommage éventuel.	◉
7. Que Revenu Canada prévoie la possibilité dans des règlements d'entendre les représentations des parties intéressées lorsqu'elles envisagent des engagements.	◉
8. Que soit modifié le paragraphe 53(2) de la *LMSI* de façon à permettre au sous-ministre du Revenu d'examiner et d'abroger les engagements avant le délai de cinq ans.	◉
9. Que la *LMSI* soit modifiée pour rendre obligatoire le cumul dans les procédures du TCCE lors de la détermination du dommage.	●
10. Aucune modification de la méthode prospective d'imposition des droits.	s.o.
11. Que le ministre des Finances modifie les dispositions de la *LMSI* concernant l'exécution des réexamens provisoires** et à l'expiration, à la lumière des commentaires faits ci-dessus et, dans ce contexte, que soient bifurquées les responsabilités administratives dans la conduite de ces réexamens.	○
12. Que soit modifié l'article 76 de la *LMSI* de manière à obliger le TCCE à évaluer les effets préjudiciables cumulatifs d'un dumping ou d'un subventionnement dans le cadre des réexamens provisoires et à l'expiration.	●
13. Qu'une liste non exhaustive de facteurs soit intégrée dans l'article 45 de la *LMSI*, afin de guider le TCCE sur la question de savoir quand et comment procéder à une enquête concernant l'intérêt public.	◉
14. Qu'une décision du TCCE, que des droits antidumping ou compensateurs pourraient ne pas être dans l'intérêt public, soit une décision formelle, pouvant être révisée par une cour fédérale.** Il faudrait que les réductions de droits soient maintenues au niveau prévu actuellement dans l'article 45 de la *LMSI* et qu'elles demeurent assujetties à un rapport au ministre des Finances.	◉
15. Que le concept du droit moindre, tel que prévu dans l'article 9.1 de l'Accord antidumping de l'OMC, soit incorporé dans les dispositions de l'article 45 de la *LMSI* concernant l'intérêt public.	◉
16. Que le ministre des Finances envisage de modifier la *LMSI*, de manière à ce qu'il soit possible, temporairement, d'exempter certaines marchandises des ordonnances de droits antidumping ou compensateurs, lorsqu'il y a pénurie de ces marchandises à l'intérieur du pays.	*Voir le Tarif des douanes*

* Le sous-comité de l'examen de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation* du Comité permanent des finances et le sous-comité sur les différends commerciaux du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international.

** Cette partie de la recommandation n'a pas été acceptée par le gouvernement et n'est donc pas incluse dans notre évaluation.

● Satisfaisant

◉ Satisfaisant (mais aucune application à ce jour)

○ Non satisfaisant

s.o. sans objet

3.32 Pour sept autres recommandations, nous n'avons pu établir si les plaintes avaient été traitées conformément aux nouvelles modalités, car il n'y a pas eu de plaintes sur les questions sur lesquelles portaient les recommandations depuis l'entrée en vigueur des modifications.

Il reste du travail à faire pour appliquer complètement trois recommandations importantes

3.33 Les trois autres recommandations nécessitaient des changements plus importants que les autres. Pour ces recommandations, nous avons constaté que le cadre de gestion n'avait pas été modifié de façon satisfaisante et qu'il reste du travail à faire. Il y a encore des problèmes sous les trois aspects importants suivants :

- l'accès aux renseignements confidentiels;
- le partage des responsabilités entre l'ADRC et le TCCE;
- l'accès au processus de plainte pour les petites et moyennes entreprises.

L'accès aux renseignements confidentiels

3.34 Les sous-comités ont recommandé que les conseillers des intervenants aient accès aux renseignements confidentiels dans le cas des enquêtes menées par l'ADRC (ils avaient déjà cet accès pour les enquêtes menées par le TCCE). Dans leur rapport, les sous-comités ont invoqué deux arguments principaux pour une plus grande ouverture. En premier lieu, les parties intéressées pourraient présenter une réfutation pour améliorer la qualité et la fiabilité de la preuve. En deuxième lieu, l'équité de la procédure serait plus grande et elle correspondrait davantage aux politiques des États-Unis appliquées aux producteurs canadiens qui exportent aux États-Unis.

3.35 Notre vérification a révélé que l'ADRC a établi des lignes directrices pour la mise en œuvre des modifications de la *LMSI* au sujet de la communication des renseignements confidentiels. Le conseiller est tenu de signer un engagement de non-divulgation et la partie représentée par le conseiller doit signer une lettre d'autorisation. Une infraction peut entraîner une amende pouvant atteindre un million de dollars.

3.36 Outre les lignes directrices de l'ADRC sur la communication des renseignements confidentiels, nous nous attendions aussi à ce qu'il y ait un système pour contrôler l'accès à ces renseignements et pour faire le suivi des présentations et des demandes de renseignements confidentiels relatives au processus de la *LMSI*. Le TCCE possède un système d'enregistrement pour gérer le flux des documents et pour inscrire toutes les demandes et les autorisations nécessaires afin de contrôler l'accès. L'Agence n'a pas de système d'enregistrement. Le Guide LMSI de l'Agence contient des directives sur le contrôle de la communication des renseignements confidentiels. Cependant, selon les dossiers que nous avons examinés, ces directives ne sont pas appliquées uniformément.

3.37 Les sous-comités ont aussi recommandé d'apporter les changements appropriés aux lois canadiennes qui régissent le commerce afin que les témoins experts aient accès aux renseignements confidentiels pendant les procédures de la *LMSI* devant le Tribunal. Les témoins experts sont des

spécialistes — par exemple des finances, de l'économie, de la fabrication et de la production — qui sont acceptés comme experts par le TCCE. La *Loi sur le TCCE* et les règles connexes ont été modifiées en réponse à cette recommandation. Cependant, il n'y a pas eu de demande d'accès à des renseignements confidentiels par des témoins experts depuis les modifications.

L'ADRC a refusé à des plaignants l'accès à des renseignements confidentiels

3.38 Pour ses enquêtes, l'ADRC applique la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*. Comme la *Loi* ne définit pas clairement les termes comme « partie » et « procédure », l'ADRC a élaboré ses propres lignes directrices, de concert avec son conseiller juridique. Ces lignes directrices considèrent une affaire relevant de la *LMSI* comme une série de procédures distinctes et définissent quelles parties peuvent avoir accès aux renseignements confidentiels dans chaque procédure (voir la pièce 3.4).

Pièce 3.4 Définition d'une « procédure » et d'une « partie » — ADRC

Procédure	Partie admissible
1. Depuis le dépôt d'une plainte écrite en vertu de la *LMSI* à la présentation d'un dossier complet de plainte.	• Le plaignant (la personne qui présente la plainte par écrit). • Tout autre producteur national qui dépose la plainte à titre de plaignant conjoint ou de coplaignant.
2. Depuis l'enquête sur le dumping ou le subventionnement jusqu'à la décision définitive.	• Tout exportateur ou importateur participant activement à la procédure. • Le gouvernement du pays d'exportation dans une enquête sur le subventionnement.
3. Réexamen relatif à l'expiration.	• Tout exportateur ou importateur participant activement à la procédure. • Un producteur canadien de marchandises semblables. • Le gouvernement du pays d'exportation dans une enquête sur le subventionnement.

Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

3.39 Par ailleurs, selon les *Règles du Tribunal canadien du commerce extérieur*, la « partie intéressée » comprend généralement le plaignant, le producteur national, l'exportateur, l'importateur, le gouvernement, une association de producteurs, d'exportateurs ou d'importateurs, ou quiconque a le droit d'être entendu par le Tribunal.

3.40 En se fondant sur son interprétation, l'Agence a refusé aux conseillers des plaignants ou des producteurs nationaux l'accès aux renseignements confidentiels présentés par les importateurs et les exportateurs dans des enquêtes d'antidumping et de subventionnement. Les plaignants craignaient

spécialistes — par exemple des finances, de l'économie, de la fabrication et de la production — qui sont acceptés comme experts par le TCCE. La *Loi sur le TCCE* et les règles connexes ont été modifiées en réponse à cette recommandation. Cependant, il n'y a pas eu de demande d'accès à des renseignements confidentiels par des témoins experts depuis les modifications.

L'ADRC a refusé à des plaignants l'accès à des renseignements confidentiels

3.38 Pour ses enquêtes, l'ADRC applique la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*. Comme la *Loi* ne définit pas clairement les termes comme « partie » et « procédure », l'ADRC a élaboré ses propres lignes directrices, de concert avec son conseiller juridique. Ces lignes directrices considèrent une affaire relevant de la *LMSI* comme une série de procédures distinctes et définissent quelles parties peuvent avoir accès aux renseignements confidentiels dans chaque procédure (voir la pièce 3.4).

Pièce 3.4 Définition d'une « procédure » et d'une « partie » — ADRC

Procédure	Partie admissible
1. Depuis le dépôt d'une plainte écrite en vertu de la *LMSI* à la présentation d'un dossier complet de plainte.	• Le plaignant (la personne qui présente la plainte par écrit). • Tout autre producteur national qui dépose la plainte à titre de plaignant conjoint ou de coplaignant.
2. Depuis l'enquête sur le dumping ou le subventionnement jusqu'à la décision définitive.	• Tout exportateur ou importateur participant activement à la procédure. • Le gouvernement du pays d'exportation dans une enquête sur le subventionnement.
3. Réexamen relatif à l'expiration.	• Tout exportateur ou importateur participant activement à la procédure. • Un producteur canadien de marchandises semblables. • Le gouvernement du pays d'exportation dans une enquête sur le subventionnement.

Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

3.39 Par ailleurs, selon les *Règles du Tribunal canadien du commerce extérieur*, la « partie intéressée » comprend généralement le plaignant, le producteur national, l'exportateur, l'importateur, le gouvernement, une association de producteurs, d'exportateurs ou d'importateurs, ou quiconque a le droit d'être entendu par le Tribunal.

3.40 En se fondant sur son interprétation, l'Agence a refusé aux conseillers des plaignants ou des producteurs nationaux l'accès aux renseignements confidentiels présentés par les importateurs et les exportateurs dans des enquêtes d'antidumping et de subventionnement. Les plaignants craignaient

que leurs conseillers ne puissent présenter de preuves pertinentes pour répondre aux renseignements fournis par les exportateurs et les importateurs s'ils n'avaient pas accès à ces renseignements.

3.41 Deux affaires sont actuellement devant les tribunaux pour contester les lignes directrices de l'ADRC relativement à l'accès des conseillers aux renseignements confidentiels. On se demande si l'interprétation de l'Agence respecte l'esprit de la recommandation des sous-comités et de la *Loi*. Les audiences n'ont pas encore été fixées.

Les utilisateurs ont généralement l'impression que les renseignements confidentiels seront protégés, mais ils ont quand même des préoccupations

3.42 Nous avons fait des entrevues auprès de certaines parties intéressées ou « utilisateurs » (experts commerciaux, avocats et associations) du processus de la *LMSI*, et nous avons mené un sondage téléphonique. Nous nous sommes adressés au plaignant ou au représentant de l'organisme mentionné dans la plainte, ou encore au conseiller ou à une association, ainsi qu'à d'autres intervenants, comme les importateurs.

3.43 Nous avons constaté que les utilisateurs ont généralement l'impression que les renseignements confidentiels communiqués à un conseiller canadien par l'ADRC et le TCCE sont protégés. Cela est particulièrement important, car ces renseignements pourraient inclure les plans commerciaux du producteur, ainsi que d'autres renseignements sur le marketing et la concurrence, sur les prix et sur les coûts. Le Tribunal et l'Agence ont des lignes directrices et des procédures pour protéger l'information ou en contrôler la communication. Il n'y a aucun cas connu de bris important de confidentialité, ni de mesure d'application de la loi.

3.44 Toutefois, les utilisateurs hésitent généralement beaucoup à permettre à des conseillers étrangers d'avoir accès à des renseignements confidentiels, question que les sous-comités n'ont pas examinée. Les deux tiers des plaignants interrogés n'étaient pas convaincus que les renseignements confidentiels communiqués à des conseillers étrangers seraient protégés. Jusqu'à maintenant, seul le Tribunal a reçu de telles demandes. Il a élaboré des lignes directrices sur l'accès aux renseignements confidentiels par des conseillers du pays. Il a imposé, au cas par cas, des conditions supplémentaires pour autoriser l'accès à un conseiller étranger. Dans deux dossiers, le conseiller étranger devait être sous le contrôle et la direction d'un conseiller canadien. Celui-ci s'était engagé à être responsable de la façon dont le conseiller étranger utiliserait et traiterait les renseignements confidentiels. Dans un autre cas, le Tribunal a imposé des conditions pour ce qui est des bureaux et des lieux où le conseiller étranger pourrait consulter les renseignements confidentiels.

3.45 Les conseillers des intervenants dans le processus de la *LMSI* ont discuté de leur inquiétude au sujet de cet accès au Comité de la magistrature et du Barreau du TCCE et de l'Association du Barreau canadien. Ils s'inquiétaient du fait que les conseillers ne résidant pas au Canada sont hors de portée du Tribunal et de la loi canadienne. À sa réunion de janvier 2001,

le TCCE a sollicité des mémoires écrits à ce sujet, mais il n'en avait reçu aucun au moment de notre vérification. Dans le procès-verbal de la dernière réunion d'octobre 2001, on indiquait que cet accès demeurait une source d'inquiétude importante pour le Barreau. Le Tribunal a reconnu les préoccupations exprimées, mais a estimé que, pour le moment, les règles qui protègent l'information confidentielle étaient adéquates. Nous avons remarqué que le TCCE n'a pas consulté d'autres groupes d'utilisateurs, comme les plaignants ou les importateurs, sur la question.

3.46 Un autre point litigieux était l'accès aux renseignements confidentiels par les témoins experts aux audiences du Tribunal. Plus de la moitié des plaignants interrogés hésitaient à donner aux témoins experts l'accès aux renseignements confidentiels parce que ces personnes ne font pas nécessairement partie d'un organisme professionnel qui peut les tenir responsables du maintien de la confidentialité des renseignements.

3.47 Bien qu'il existe des sanctions en cas de bris de confidentialité par le conseiller, les utilisateurs et les plaignants que nous avons interrogés et sondés doutaient tous que ces sanctions puissent être appliquées étant donné la difficulté de prouver qu'il y a eu fuite. Bien que ces sanctions s'appliquent également aux conseillers étrangers, les utilisateurs ne sont pas convaincus qu'elles peuvent être appliquées à l'extérieur du Canada. Les utilisateurs nous ont dit que les intervenants dans le processus de la *LMSI* doivent être assurés de la confidentialité des renseignements pour que l'intégrité du système soit maintenue.

3.48 Les utilisateurs ont exprimé des réserves semblables au sujet de l'accès aux renseignements confidentiels et au contrôle de ces renseignements dans les réexamens relatifs à l'expiration. Dans notre sondage téléphonique, les plaignants ayant participé à des réexamens relatifs à l'expiration ont dit douter que les renseignements confidentiels communiqués à des conseillers étrangers et à des témoins experts restent protégés. Nous avons relevé un réexamen où l'ADRC a refusé au conseiller de l'importateur l'accès à des renseignements confidentiels, car selon les lignes directrices de l'ADRC, l'importateur n'était pas considéré comme une partie aux procédures de l'ADRC. Cependant l'importateur était une partie selon les règles du TCCE et le Tribunal a donné au conseiller de l'importateur accès à l'information au cours de la partie dommage des procédures.

3.49 Des utilisateurs se sont plaints également de la confusion engendrée par les exigences différentes de l'ADRC et du TCCE. Chaque organisme exige que le conseiller signe des engagements de non-divulgation distincts pour assurer la protection des renseignements confidentiels (voir la pièce 3.5). Il faut parfois fournir la même information à chaque organisme. L'Agence exige des frais pour copier des renseignements, comme l'exige le *Règlement sur les mesures spéciales d'importation*, mais non le Tribunal, car la législation sur le Tribunal canadien du commerce extérieur ne l'exige pas. L'ADRC et le TCCE appliquent tous deux la *LMSI*, mais le Tribunal est aussi régi par la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*. Cela peut compliquer les exigences pour les utilisateurs et entraîner des inefficiences.

Comme l'ADRC et le TCCE traitent avec les mêmes « clients », ils devraient continuer de chercher des moyens de réduire la confusion et les inefficiences. Dans certains cas, cela peut vouloir dire demander au ministère des Finances de proposer des modifications législatives.

Pièce 3.5 Les exigences de l'ADRC et du TCCE pour la divulgation de renseignements confidentiels

Agence des douanes et du revenu du Canada	Tribunal canadien du commerce extérieur
• Le conseiller doit signer l'engagement de non-divulgation. • La partie représentée par le conseiller doit signer la lettre d'autorisation. • Le conseiller doit représenter une partie à la procédure.	• Le conseiller doit signer l'avis de représentation et la déclaration et engagement. • Le conseiller doit représenter une partie qui a déposé un avis de participation.

Source : Agence des douanes et du revenu du Canada et Tribunal canadien du commerce extérieur

3.50 Recommandation. L'Agence des douanes et du revenu du Canada devrait mettre en place un système d'enregistrement pour contrôler le flux des renseignements confidentiels.

Réponse de l'Agence. L'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) est d'accord avec la recommandation et continuera de contrôler le flux des renseignements confidentiels afin de s'assurer qu'il n'y a aucune perte de confiance dans l'intégrité du traitement des renseignements confidentiels liés au processus de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation* (*LMSI*). À cet égard, l'ADRC dispose d'un système pour contrôler l'accès à ce type de renseignements, suivre le traitement des soumissions et des demandes de renseignements confidentiels, gérer la circulation des documents et enregistrer les autorisations nécessaires pour contrôler l'accès aux renseignements confidentiels. L'ADRC travaille à la mise en œuvre d'un système d'enregistrement pour centraliser le contrôle de la circulation des renseignements confidentiels.

3.51 Recommandation. L'Agence des douanes et du revenu du Canada et le Tribunal canadien du commerce extérieur devraient, dans la mesure du possible étant donné leurs autorisations législatives différentes, se concerter pour élaborer des exigences semblables relativement à l'accès aux renseignements confidentiels et à leur protection.

Réponse de l'Agence. L'Agence des douanes et du revenu du Canada est d'accord avec la recommandation. Elle reconnaît que l'ADRC et le Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCE) veillent conjointement à l'application de la *LMSI* et traitent avec les mêmes clients. L'Agence reconnaît l'importance de minimiser la confusion et les pratiques inefficientes relativement à l'accès aux renseignements confidentiels et à leur protection. L'ADRC étudiera les questions administratives et de procédure soulevées dans le rapport et élaborera, en consultation avec le TCCE, et dans la mesure du possible étant donné les différentes autorisations législatives, des exigences

Comme l'ADRC et le TCCE traitent avec les mêmes « clients », ils devraient continuer de chercher des moyens de réduire la confusion et les inefficiences. Dans certains cas, cela peut vouloir dire demander au ministère des Finances de proposer des modifications législatives.

Pièce 3.5 Les exigences de l'ADRC et du TCCE pour la divulgation de renseignements confidentiels

Agence des douanes et du revenu du Canada	Tribunal canadien du commerce extérieur
• Le conseiller doit signer l'engagement de non-divulgation. • La partie représentée par le conseiller doit signer la lettre d'autorisation. • Le conseiller doit représenter une partie à la procédure.	• Le conseiller doit signer l'avis de représentation et la déclaration et engagement. • Le conseiller doit représenter une partie qui a déposé un avis de participation.

Source : Agence des douanes et du revenu du Canada et Tribunal canadien du commerce extérieur

3.50 Recommandation. L'Agence des douanes et du revenu du Canada devrait mettre en place un système d'enregistrement pour contrôler le flux des renseignements confidentiels.

Réponse de l'Agence. L'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) est d'accord avec la recommandation et continuera de contrôler le flux des renseignements confidentiels afin de s'assurer qu'il n'y a aucune perte de confiance dans l'intégrité du traitement des renseignements confidentiels liés au processus de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation* (*LMSI*). À cet égard, l'ADRC dispose d'un système pour contrôler l'accès à ce type de renseignements, suivre le traitement des soumissions et des demandes de renseignements confidentiels, gérer la circulation des documents et enregistrer les autorisations nécessaires pour contrôler l'accès aux renseignements confidentiels. L'ADRC travaille à la mise en œuvre d'un système d'enregistrement pour centraliser le contrôle de la circulation des renseignements confidentiels.

3.51 Recommandation. L'Agence des douanes et du revenu du Canada et le Tribunal canadien du commerce extérieur devraient, dans la mesure du possible étant donné leurs autorisations législatives différentes, se concerter pour élaborer des exigences semblables relativement à l'accès aux renseignements confidentiels et à leur protection.

Réponse de l'Agence. L'Agence des douanes et du revenu du Canada est d'accord avec la recommandation. Elle reconnaît que l'ADRC et le Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCE) veillent conjointement à l'application de la *LMSI* et traitent avec les mêmes clients. L'Agence reconnaît l'importance de minimiser la confusion et les pratiques inefficientes relativement à l'accès aux renseignements confidentiels et à leur protection. L'ADRC étudiera les questions administratives et de procédure soulevées dans le rapport et élaborera, en consultation avec le TCCE, et dans la mesure du possible étant donné les différentes autorisations législatives, des exigences

semblables relativement à l'accès aux renseignements confidentiels et à leur protection.

Réponse du Tribunal. Comme l'indique le rapport, le Tribunal canadien du commerce extérieur est régi par un cadre législatif différent de celui de l'ADRC. Le Tribunal est un organisme quasi judiciaire, qui est chargé de nombreuses responsabilités au-delà des enquêtes aux termes de la *LMSI*. Il s'agit d'un organisme indépendant, impartial et non lié au gouvernement et à l'ADRC, et il doit être perçu comme tel. Le Tribunal a élaboré une série de procédures complètes et rigoureuses afin d'assurer la protection des renseignements confidentiels tout en préservant le droit des parties de défendre leurs intérêts. Ces procédures ont été éprouvées et fonctionnent bien.

3.52 Recommandation. Le Tribunal canadien du commerce extérieur devrait, après avoir consulté les utilisateurs du processus de la *LMSI*, mettre à jour ses lignes directrices sur la protection des renseignements confidentiels pour inclure des procédures traitant de la communication de ces renseignements aux conseillers étrangers et aux témoins experts.

Réponse du Tribunal. Comme l'indique le rapport, le Tribunal canadien du commerce extérieur a en place des procédures particulières en ce qui a trait au traitement et à la protection de renseignements confidentiels, procédures qui s'appliquent aux divers mandats qui lui ont été conférés par la loi, y compris des procédures à l'égard de la divulgation strictement limitée des renseignements aux experts et aux conseillers non résidants dans des cas bien particuliers. Le Tribunal fait remarquer que, en plus des enquêtes aux termes de la *LMSI*, ces procédures doivent régir les enquêtes de sauvegarde, les enquêtes sur les plaintes liées à des marchés publics, les enquêtes sur les questions économiques, commerciales et tarifaires, ainsi que les appels de décisions en matière de douane rendues par l'ADRC.

Le Tribunal réexamine à l'heure actuelle ses lignes directrices sur le traitement des renseignements confidentiels afin de s'assurer qu'elles reflètent bien toutes les règles et procédures qu'il a mises en place. Au moment de la mise au point de ses lignes directrices, le Tribunal tiendra compte de l'opinion des parties qui se présentent devant lui dans le cadre de la vaste gamme de ses procédures. Comme par le passé, le Tribunal soupèsera les intérêts et les droits de toutes les parties à la lumière de la loi et des principes de justice naturelle.

Le partage des responsabilités entre l'ADRC et le TCCE

3.53 Transfert des responsabilités de l'ADRC au TCCE pour la décision provisoire de dommage. Les sous-comités parlementaires ont recommandé que le TCCE soit chargé de rendre la décision provisoire de dommage. Il s'agissait d'une responsabilité de l'ADRC, même si elle pouvait renvoyer la question au TCCE. Depuis le 15 avril 2000, la responsabilité de la décision provisoire est partagée : l'Agence est chargée de rendre la décision provisoire de dumping et de subventionnement; le Tribunal est chargé de rendre la décision provisoire de dommage.

3.54 Le changement visait à laisser chaque organisme se concentrer sur son secteur d'expertise, à réduire le double emploi entre eux, à établir un système

plus efficient et rationalisé, à encourager une plus grande transparence et une plus grande équité dans les procédures, et à faire en sorte que les plaintes non justifiées soient réglées ou abandonnées plus tôt dans le processus.

3.55 Le partage des responsabilités a procuré certains résultats positifs. Le processus paraît plus transparent parce que les parties peuvent présenter de l'information sur le dommage plus tôt dans le processus d'enquête. En outre, l'expertise de l'ADRC et du TCCE est mieux utilisée. Depuis le 15 avril 2000 toutefois, aucune affaire n'a été abandonnée à l'étape de la décision provisoire.

3.56 Transfert des responsabilités du TCCE à l'ADRC pour le réexamen relatif à l'expiration. Les sous-comités ont recommandé le partage des responsabilités administratives pour la conduite du réexamen relatif à l'expiration : l'ADRC déterminerait la probabilité de la reprise ou de la poursuite du dumping ou du subventionnement à l'expiration d'une conclusion; le TCCE déterminerait la probabilité de dommage. Antérieurement, le Tribunal menait les deux parties du réexamen relatif à l'expiration. Il s'agissait d'établir le même partage des responsabilités que dans les décisions initiales de dumping ou de subventionnement et de dommage : l'ADRC se concentrerait sur le dumping et le subventionnement dans tous les cas, et le TCCE s'occuperait du dommage.

3.57 Les changements dans les responsabilités ont augmenté les charges de travail. L'Agence doit maintenant produire plus de données et préparer un dossier administratif plus rigoureux à l'intention du Tribunal qui doit rendre une décision provisoire de dommage. Les nouvelles responsabilités de l'Agence relativement au réexamen relatif à l'expiration ont également augmenté sa charge de travail. L'Agence a demandé et reçu 292 000 $ de nouveaux fonds annuellement pour défrayer les coûts supplémentaires. Toutefois, il n'y a pas eu de mutation de personnel du TCCE à l'ADRC, ni de changement dans le budget consenti au Tribunal à la suite du transfert des responsabilités à l'Agence pour le réexamen relatif à l'expiration. Le Tribunal nous a dit que, dans bien des cas, il n'a pratiquement pas réduit ses efforts pour de nombreux réexamens relatifs à l'expiration et qu'il a dû assumer de nouvelles responsabilités liées à la détermination préliminaire du dommage sans ressources supplémentaires.

Les fonctionnaires de l'ADRC ont besoin de formation et de directives supplémentaires

3.58 Pour s'acquitter de ses nouvelles responsabilités liées au réexamen relatif à l'expiration, l'ADRC avait besoin de compétences supplémentaires ainsi que de formation et de directives pour son personnel. Les réexamens relatifs à l'expiration visent avant tout à déterminer la probabilité que le dumping ou le subventionnement reprenne ou se poursuive. Il faut pour cela faire des prévisions, ce qui va au delà de déterminer s'il y a déjà eu dumping ou subventionnement. Nous nous serions attendus à ce que l'ADRC établisse les compétences supplémentaires, la formation et les directives nécessaires pour mener des réexamens relatifs à l'expiration.

3.59 L'Agence pense que son personnel possède déjà les compétences nécessaires pour faire les réexamens relatifs à l'expiration, y compris les connaissances en économie nécessaires pour faire des prévisions. Par conséquent, l'affectation du personnel à ces réexamens était plutôt fondée sur la disponibilité ou sur l'expérience relativement à d'autres plaintes. Nous n'avons pas la certitude que le personnel possédait les connaissances en économie nécessaires et nous avons remarqué que l'Agence a recruté récemment quelques économistes pour la Direction des droits antidumping et compensateurs.

3.60 Jusqu'à maintenant, le personnel affecté aux réexamens relatifs à l'expiration a reçu une formation restreinte. Le personnel a fait une grande partie de son apprentissage en exécutant le travail de réexamen. La seule formation qui lui a été offerte a été deux séminaires d'une journée, l'un avant le premier réexamen relatif à l'expiration et l'autre après les deux premiers réexamens. Depuis quelque temps, un aperçu du réexamen relatif à l'expiration a été ajouté au cours d'orientation des nouveaux employés. Nous avons aussi constaté que le Guide LMSI contient peu d'information sur les procédures de réexamen relatif à l'expiration.

L'ADRC a commencé à examiner les procédures de réexamen relatif à l'expiration

3.61 Après avoir terminé les deux premiers réexamens relatifs à l'expiration, l'Agence a révisé certaines de ses lignes directrices sur les réexamens relatifs à l'expiration, en juillet 2001. Cependant, la Direction a décidé qu'un autre examen des procédures s'imposait pour modifier les politiques, les procédures, les instruments de travail et la gestion des cas. Le personnel a cerné 24 points à régler. Cet examen vise à améliorer l'efficience et l'efficacité du processus, tout en respectant les principes de la justice naturelle et de l'équité de la procédure, ainsi que les obligations légales et les objectifs de service à la clientèle.

3.62 Le comité de gestion de la Direction a approuvé au début de mai 2002 la proposition d'examen. La première étape était en cours au moment de notre vérification, et elle sera suivie de consultations avec le TCCE et le public. L'examen en cours devait aboutir à d'autres révisions des lignes directrices de l'ADRC sur la tenue des enquêtes dans le cas des réexamens relatifs à l'expiration, à une révision en profondeur de la section du Guide LMSI portant sur les procédures de réexamen relatif à l'expiration et à la formation du personnel et des cadres relativement aux nouvelles procédures. Il n'existe pas toutefois de calendrier pour chaque étape ou pour l'achèvement de l'examen entier. De plus, nous nous préoccupons du fait qu'on n'attache pas davantage d'importance à la formation du personnel pour les réexamens relatifs à l'expiration.

3.63 Nous avons aussi pris note du fait que la Direction des droits antidumping et compensateurs subit elle-même d'autres pressions. Plus précisément, le roulement de personnel a été élevé depuis avril 2000 : 18 départs et 30 arrivées, pour une augmentation nette de 12 employés, ce qui porte l'effectif total à 105. La plus grande partie de la dotation a été faite

en 2002, en prévision du départ à la retraite d'employés d'expérience au cours des cinq prochaines années. Nous avons également observé que, parmi les nouvelles recrues, presque tous les agents de commerce étaient au niveau de débutant, alors que ceux qui quittaient étaient des agents de niveaux supérieurs. Nous redoutons que cette situation puisse créer une perte des connaissances au sein de la Direction, un petit groupe dans l'Agence qui a besoin de compétences et de connaissances bien particulières. Il est de plus en plus urgent que la Direction acquière la capacité de s'acquitter de ses responsabilités.

Les plaintes et les réexamens relatifs à l'expiration deviennent de plus en plus coûteux et longs

3.64 Nous avons interrogé un éventail d'utilisateurs, notamment des producteurs canadiens qui déposent des plaintes, ainsi que des importateurs qui ont répondu à ces plaintes. Environ 70 p. 100 des plaignants interrogés étaient d'avis que le processus était trop coûteux pour eux. Les utilisateurs ont indiqué que pour la participation à tout le processus de la *LMSI*, il pouvait en coûter de 100 000 $ à 500 000 $ pour les conseillers de l'extérieur pour chaque intervenant. Dans un cas, le coût a dépassé un million de dollars pour le plaignant et, dans un autre, un million de dollars pour l'importateur. Le coût des conseillers de l'extérieur pour chaque intervenant peut s'échelonner de 50 000 $ à 100 000 $ pour un réexamen relatif à l'expiration. Ces coûts ont entraîné des difficultés financières, particulièrement pour les petits et moyens producteurs canadiens. Toutefois, ces coûts sont surtout attribuables à la nature et à la complexité du processus et à la nécessité de respecter les accords internationaux.

3.65 L'augmentation des coûts est probablement attribuable en partie au partage des responsabilités. Maintenant que le TCCE s'occupe de la décision provisoire de dommage, les coûts pour les utilisateurs pourront augmenter s'ils doivent avoir recours à un conseiller plus tôt dans le processus. Le processus de réexamen à l'expiration est devenu plus coûteux et plus long. Dans le passé, lorsque le TCCE s'occupait entièrement des réexamens, les mémoires et les arguments sur le dumping et le dommage étaient présentés en même temps. Ils sont maintenant présentés séparément, de sorte qu'il en coûte plus cher aux utilisateurs. Par ailleurs, les coûts pourraient être plus bas dans les cas où l'ADRC ne considère pas que le dumping ou le subventionnement soit probable. Dans ces cas, le TCCE mettrait fin à son réexamen sur la probabilité d'un dommage. Depuis avril 2000, deux cas ont été abandonnés après l'enquête de l'ADRC.

3.66 Bien que le partage des responsabilités ait fait augmenter les coûts, les utilisateurs nous ont indiqué que l'avantage éventuel des changements n'est pas encore apparent. Nous constatons que l'Agence et le Tribunal ont fait des efforts pour travailler ensemble. Quand une partie des responsabilités de réexamen relatif à l'expiration a été tout d'abord transférée du TCCE à l'ADRC, les parties ont tenu des séances pour développer un questionnaire conjoint et des outils de travail. À notre avis, il reste du travail à faire pour garantir que le mécanisme de réexamen relatif à l'expiration est aussi efficient

et efficace que possible, de sorte que l'intention du Parlement quant au partage des responsabilités soit respectée. Il pourrait être avantageux pour l'ADRC et le TCCE de procéder à un examen qui mettrait en lumière les problèmes et les inefficiences du mécanisme de réexamen relatif à l'expiration. L'examen pourrait aussi révéler la nécessité de modifier la politique, ce qui est du ressort du ministère des Finances.

3.67 Recommandation. L'Agence des douanes et du revenu du Canada devrait :

- fournir la formation et les directives nécessaires pour le réexamen relatif à l'expiration;
- élaborer un plan d'action comportant un calendrier pour son examen du processus de réexamen relatif à l'expiration;
- cerner tous les autres problèmes administratifs ou inefficiences du processus et travailler avec le Tribunal canadien du commerce extérieur afin de les régler.

Réponse de l'Agence. L'Agence des douanes et du revenu du Canada est d'accord avec la recommandation. Elle reconnaît l'importance et la priorité que revêt la formation des employés. Par conséquent, elle continuera d'offrir de la formation à tous ses employés qui participent directement ou indirectement aux réexamens relatifs à l'expiration. De plus, l'ADRC élaborera et, le cas échéant, améliorera ses programmes et outils de formation ainsi que ses politiques administratives pour enrichir ses plans de formation existants afin de s'assurer que ses employés reçoivent suffisamment de formation pour procéder aux réexamens relatifs à l'expiration.

Un plan d'action comportant un calendrier pour l'examen du processus des réexamens relatifs à l'expiration sera élaboré d'ici la fin de décembre 2002.

L'ADRC continuera de cerner tous les autres problèmes administratifs ou sources d'inefficience du processus. L'ADRC revoit présentement ses procédures de réexamen relatif à l'expiration et prévoit consulter le TCCE et le public. L'ADRC travaillera avec le TCCE afin de régler, dans la mesure du possible, les problèmes administratifs et les sources d'inefficience pouvant découler des exigences organisationnelles divergentes ou irrégulières.

3.68 Recommandation. Le Tribunal canadien du commerce extérieur devrait examiner le processus de réexamen relatif à l'expiration pour cerner les problèmes administratifs ou les inefficiences et travailler avec l'Agence des douanes et du revenu du Canada afin de les corriger.

Réponse du Tribunal. L'introduction du processus bifurqué de réexamen relatif à l'expiration a donné lieu à certaines difficultés d'ordre administratif. Cependant, étant donné qu'il y a eu relativement peu de cas de réexamen relatif à l'expiration qui ont été menés à terme dans le cadre du nouveau régime, depuis avril 2000, il serait peut-être prématuré de tirer des conclusions.

Le Tribunal canadien du commerce extérieur examine à l'heure actuelle ses procédures en matière de réexamen relatif à l'expiration en tenant compte de

l'expérience jusqu'à maintenant, afin de cerner tant les difficultés que les solutions possibles. Dans les domaines où les processus distincts du Tribunal et de l'ADRC interagissent, le personnel du Tribunal travaillera en collaboration avec le personnel de l'ADRC pour trouver des façons d'aplanir les difficultés, tout en respectant l'indépendance et l'impartialité du Tribunal.

L'accès pour les petites et moyennes entreprises

Les petits et moyens producteurs canadiens se heurtent à plusieurs obstacles

3.69 Les sous-comités ont recommandé que l'ADRC prenne des mesures concrètes pour assurer un accès juste et équitable au processus de la *LMSI* pour les petits et moyens producteurs canadiens. Bien qu'il n'existe aucune définition officielle d'« accès juste et équitable », il s'agit, aux yeux de l'Agence, de faire en sorte qu'aucune branche d'activité ou entreprise de quelque taille que ce soit n'ait un avantage sur une autre pour bénéficier du processus de la *LMSI*.

3.70 L'ADRC a consulté les parties intéressées pour discuter du processus de la *LMSI* après la rédaction du rapport des sous-comités. Toutefois, elle ne s'est pas fondée sur les conclusions des consultations pour relever systématiquement les obstacles à l'accès auxquels se heurtent les petits et moyens producteurs, leur importance relative et les moyens de les surmonter. Néanmoins, les consultations — de même que les contacts de l'Agence avec les producteurs dans le cours de l'application de la *Loi* — ont permis à l'ADRC de bien comprendre les obstacles que voici :

- les coûts entraînés par le respect des exigences de la *LMSI*, notamment la paperasserie;
- la complexité, le caractère formel et la durée du processus;
- le manque de connaissances et d'expertise parmi les producteurs au sujet de la *LMSI* et des procédures connexes;
- la nécessité de se concerter avec les autres petits producteurs, ou par l'entremise des associations de producteurs.

3.71 Les représentants de l'ADRC reconnaissent que tous les producteurs se heurtent à des obstacles dans le processus de la *LMSI*. Certains sont inévitables, étant donné les obligations du Canada envers ses partenaires commerciaux et la nécessité que les décisions correspondent aux critères établis par les groupes de règlement des différends commerciaux de l'OMC et de l'ALENA, et par la Cour fédérale. Les fonctionnaires savent également que les obstacles, surtout en raison des coûts, sont plus sérieux pour les petits producteurs que pour les gros.

3.72 Les obstacles relevés par l'ADRC, de façon formelle ou informelle, correspondent étroitement à ceux qui ont été relevés par les parties intéressées que nous avons consultées pendant la vérification. Ces parties intéressées étaient surtout des associations représentant les petits et moyens producteurs.

La mise en œuvre des projets et des initiatives de l'ADRC pour les petits et moyens producteurs est en perte de vitesse

3.73 Après le rapport des sous-comités et la réponse du gouvernement en avril 1997, l'ADRC a procédé avec rapidité à l'élaboration d'une approche cohérente afin d'atténuer les problèmes exceptionnels auxquels se heurtent les petits et moyens producteurs. D'avril 1997 à février 1998, elle a fait 20 exposés sur la *LMSI* à des organismes gouvernementaux qui s'occupent des petites entreprises, elle a créé une page Web pour offrir un accès facile aux documents relatifs à la *LMSI*, et elle a révisé ses procédures dans l'intention d'offrir au moins deux semaines d'aide directe à tout petit ou moyen producteur qui prépare une plainte. Cependant, nous avons remarqué que les pages Web de la Direction des droits antidumping et compensateurs de l'ADRC peuvent être difficiles à trouver la première fois.

3.74 L'ADRC a examiné les pratiques de certains partenaires commerciaux du Canada au sujet des petites et moyennes entreprises. Dans l'Accord antidumping de l'Organisation mondiale du commerce, les difficultés auxquelles se heurtent les petits producteurs sont reconnues et les autorités des pays membres sont exhortées à les aider concrètement. L'ADRC a aussi constaté que d'autres pays ont des mécanismes visant à soutenir et à aider l'entreprise, surtout les petits et moyens producteurs.

3.75 À la suite de ces examens et des mesures déjà en cours, l'Agence a présenté en février 1998 un plan visant à mieux répondre à la recommandation et, à cette fin, à prendre les mesures concrètes réclamées par les sous-comités. Le plan comportait les trois groupes d'activités suivants :

- promouvoir le programme de la *LMSI* en général et en rehausser la visibilité et, à cette fin, attribuer clairement la responsabilité de la diffusion de l'information et élaborer une stratégie structurée de communication;
- à titre de projet pilote, mettre à l'essai les procédures révisées et, à cette fin, aider certains petits et moyens producteurs qui veulent déposer une plainte, et obtenir leurs commentaires sur le service reçu et sur leur satisfaction;
- proposer un processus visant à analyser et à évaluer d'autres mesures qui pourraient être prises pour améliorer l'accessibilité, notamment modifier les dispositions législatives, les politiques et les modalités administratives.

3.76 Le plan a été approuvé et la mise en œuvre a commencé. Toutefois, une note adressée à tout le personnel en octobre 1998 annonçait que le projet avait été suspendu en raison de contraintes budgétaires. On y indiquait aussi que l'accès pour les petits et moyens producteurs restait une priorité. Le personnel était exhorté à poursuivre ses efforts et à chercher des moyens novateurs d'améliorer l'accessibilité au processus de la *LMSI*, notamment à offrir de l'aide sur demande.

3.77 Depuis 1999, l'Agence a recommencé à faire des plans et à prendre des mesures pour améliorer l'accès dans le contexte de son initiative

d'amélioration continue des processus. Cette initiative visait à améliorer le service à la clientèle et à utiliser les ressources de l'Agence avec efficience. L'Agence s'est concentrée depuis quelques années sur l'amélioration des pratiques administratives relatives à la *LMSI* en général plutôt que d'entreprendre des activités conçues expressément pour faciliter l'accès aux petits et moyens producteurs.

3.78 Au moment de la présente vérification, l'aide directe offerte par l'Agence aux petits et moyens producteurs variait selon les demandes présentées, les ressources disponibles et la charge de travail du personnel à un moment donné.

3.79 En outre, l'ADRC n'a pas de définition opérationnelle des petits et moyens producteurs canadiens aux fins de la *LMSI*. Sans une telle définition, l'Agence n'a pu cibler ses activités en fonction d'un groupe précis de producteurs. Elle n'avait pas non plus de référence pour mesurer son rendement par rapport à un tel groupe de producteurs. À notre avis, cela a rendu difficile pour l'Agence la conception et le ciblage de mesures concrètes pour répondre à la recommandation des sous-comités et pour déterminer dans quelle mesure elle a assuré l'accès juste et équitable.

3.80 Pour réaliser l'intention du Parlement visant à assurer l'accès juste et équitable au processus de plainte pour les petits et moyens producteurs canadiens, des efforts mieux ciblés sont nécessaires. À notre avis, peu de progrès peuvent être accomplis en l'absence de soutien systémique pour réduire les coûts. En outre, l'ADRC doit avoir des indicateurs servant à évaluer périodiquement son rendement dans la mise en œuvre de la recommandation des sous-comités, c'est-à-dire prendre des mesures concrètes pour que les petits et moyens producteurs canadiens aient un accès juste et équitable au processus de la *LMSI*.

3.81 **Recommandation.** L'Agence des douanes et du revenu du Canada devrait :

- agir rapidement pour élaborer et mettre en œuvre des mesures offrant plus de soutien et d'aide aux petits et moyens producteurs canadiens;
- élaborer et utiliser des indicateurs pour évaluer périodiquement son rendement dans la mise en œuvre de la recommandation des sous-comités, c'est-à-dire prendre des mesures concrètes pour que les petits et moyens producteurs canadiens aient un accès juste et équitable au processus de la *LMSI*.

Réponse de l'Agence. L'Agence des douanes et du revenu du Canada est d'accord avec la recommandation. Elle reconnaît les difficultés qu'éprouvent les petites entreprises et l'importance de leur offrir tout appui raisonnablement possible. À cet égard, l'ADRC a pris des mesures pour améliorer les pratiques administratives liées à la *LMSI*, afin d'offrir une aide directe et d'améliorer l'accessibilité au processus de la *LMSI* aux petits et moyens producteurs canadiens. L'ADRC étudiera des options afin d'élaborer et de mettre en œuvre des mesures visant à fournir davantage d'aide et de soutien aux petits et moyens producteurs canadiens.

L'Agence des douanes et du revenu du Canada est d'accord avec la recommandation. Elle reconnaît l'importance d'élaborer et d'utiliser des mesures de rendement significatives. Elle étudiera des possibilités et préparera un plan d'action afin d'élaborer et d'utiliser des indicateurs pour évaluer périodiquement son rendement dans la mise en œuvre de la recommandation des sous-comités, c'est-à-dire prendre des mesures concrètes pour que les petits et moyens producteurs canadiens aient un accès juste et équitable au processus de la *LMSI*.

Conclusion

3.82 Le gouvernement a mis en œuvre la plupart des recommandations des sous-comités parlementaires sur la *LMSI*. Des modifications ont été apportées aux lois et règlements connexes, et l'ADRC et le TCCE ont modifié leur cadre de gestion. Notre vérification a mis en lumière quelques points à améliorer pour assurer l'application entière des recommandations. Mentionnons notamment les questions à régler en vue d'accorder aux conseillers l'accès aux renseignements confidentiels, de partager les responsabilités entre l'ADRC et le TCCE, et de faciliter l'accès au processus de la *LMSI* pour les petits et moyens producteurs. Il reste beaucoup à faire dans ces domaines pour que l'Agence et le Tribunal obtiennent les résultats attendus par le Parlement.

3.83 Depuis quelques années, le fardeau s'est beaucoup alourdi, pour ce qui est du coût, du temps et de l'information nécessaires pour participer au processus de la *LMSI*. C'est ainsi qu'il est devenu plus difficile de réduire les obstacles inévitables à l'accès au processus de plainte. L'ADRC et le TCCE doivent se mettre à l'œuvre afin de poursuivre l'amélioration de leur cadre de gestion et de leur processus administratif. Dans la présente vérification, nous avons trouvé des possibilités d'améliorer et de simplifier les modalités administratives de l'ADRC et du TCCE. À notre avis, l'Agence et le Tribunal doivent trouver des moyens novateurs d'atténuer le fardeau de la procédure afin que la *LMSI* devienne un système de recours commercial efficient et efficace par rapport au coût.

À propos de la vérification

Objectifs

Les objectifs de la vérification étaient les suivants :

- déterminer si l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) et le Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCE) ont mis en place les mécanismes de soutien et de gestion nécessaires pour mettre en œuvre les modifications de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation* (*LMSI*) recommandées par les sous-comités parlementaires en 1996;
- déterminer les possibilités de mieux appliquer le cadre de gestion modifié.

Étendue et méthode

Après notre vérification de la *LMSI* en 1992, deux sous-comités parlementaires ont fait un examen approfondi de la *Loi* en 1996. Le rapport contenait 16 recommandations, dont 13 exigeant des changements législatifs et administratifs. Dans la présente vérification, nous voulions voir si l'ADRC et le TCCE avaient mis en place les mécanismes de soutien et de gestion permettant de réaliser ces changements, tels qu'ils ont été demandés.

Nous avons examiné les lois, les règlements, le processus et les lignes directrices en vigueur ainsi que les dossiers de certaines plaintes. Il s'agissait de vérifier si le cadre de gestion avait été modifié et bien appliqué. Nous avons effectué notre travail à l'Administration centrale de l'ADRC et au TCCE à Ottawa.

Au cours de notre examen, nous avons étudié des documents et tenu des entrevues avec des gestionnaires et des employés de l'ADRC et du TCCE, de même qu'avec certaines parties intéressées ou « utilisateurs » du processus de la *LMSI*, c'est-à-dire des plaignants, des importateurs, des experts commerciaux, des avocats et des associations. Nous avons aussi fait un sondage téléphonique auprès de 29 utilisateurs, soit des petites, moyennes et grandes entreprises, pour savoir comment ils perçoivent la façon dont les processus d'examen des plaintes et de réexamen relatif à l'expiration sont administrés à l'ADRC et au TCCE. Notre sondage s'est aussi adressé à des personnes qui s'étaient informées auprès de l'ADRC et avaient demandé de l'aide pour établir un dossier de plainte. Nous avons sollicité leur opinion sur l'accès au processus de plainte.

Critères

Les critères pour notre vérification ont été tirés des recommandations de l'examen parlementaire de la *LMSI* en 1996, ainsi que des règlements et des lignes directrices connexes. Nous nous attendions à ce que :

- la loi, les règles et les règlements aient été modifiés compte tenu des recommandations des sous-comités parlementaires;
- l'ADRC et le TCCE aient modifié le cadre de gestion compte tenu des changements recommandés par les sous-comités parlementaires;
- l'ADRC ait pris des mesures concrètes pour assurer un accès juste et équitable au processus de plainte pour les petits et moyens producteurs canadiens.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Douglas Timmins
Directeur principal : Jamie Hood
Directrice : Lilian Goh

Paul Atkinson
Wilson Ford

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Annexe Les conclusions et les ordonnances de la *LMSI* en vigueur au 31 mars 2002

Date de la décision	Produit	Pays	Date de la décision d'origine*
le 11 avril 1997	Panneaux isolants en polyiso	États-Unis	
le 21 avril 1997	Tapis produit sur machine à touffeter	États-Unis	le 21 avril 1992
le 27 juin 1997	Panneaux de béton	États-Unis	
le 20 octobre 1997	Certaines chaussures et couvre-chaussures en caoutchouc imperméables	Chine	le 25 mai 1979
le 27 octobre 1997	Certaines tôles d'acier au carbone laminées à chaud	Mexique, Chine, Afrique du Sud et Fédération de Russie	
le 28 novembre 1997	Laitue (pommée) Iceberg fraîche	États-Unis	le 30 novembre 1992
le 10 décembre 1997	Bicyclettes et cadres de bicyclettes	Taipei chinois et Chine	le 11 décembre 1992
le 29 avril 1998	Certaines préparations alimentaires pour bébés	États-Unis	
le 4 septembre 1998	Certaines barres rondes en acier inoxydable	Allemagne, France, Inde, Italie, Japon, Espagne, Suède, Taipei chinois et Royaume-Uni	
le 18 novembre 1998	Isolant préformé en fibre de verre pour tuyaux	États-Unis	le 19 novembre 1993
le 17 mai 1999	Certaines tôles d'acier au carbone laminées à chaud et certaines tôles d'acier allié résistant à faible teneur	Italie, Corée, Espagne et Ukraine	le 17 mai 1994
le 18 juin 1999	Certaines barres rondes en acier inoxydable	Corée	
le 22 juin 1999	Cartouches de fusils de calibre 12	République tchèque et République de Hongrie	le 22 juin 1994
le 2 juillet 1999	Certains produits plats de tôle en acier au carbone et en acier allié, laminés à chaud	France, Roumanie, Fédération de Russie et République slovaque	
le 19 juillet 1999	Monuments commémoratifs faits de granit noir et tranches de granit noir	Inde	le 20 juillet 1994
le 28 juillet 1999	Certains produits de tôle d'acier résistant à la corrosion	Brésil, Allemagne, Japon, Corée et États-Unis	le 29 juillet 1994
le 27 août 1999	Certains produits de tôle d'acier laminés à froid	Belgique, Fédération de Russie, République slovaque et Turquie	
le 12 janvier 2000	Certaines barres d'armature pour béton	Cuba, Corée et Turquie	
le 20 mars 2000	Jambon en conserve subventionné	Danemark et Pays-Bas	le 7 août 1984
le 1er mai 2000	Opacifiants iodés	États-Unis (y compris le Commonwealth de Porto Rico)	
le 1er mai 2000	Bottes pour dames	Chine	le 3 mai 1990
le 5 juin 2000	Tubes soudés en acier au carbone	Corée	le 28 juin 1983
le 27 juin 2000	Certaines tôles d'acier au carbone	Brésil, Finlande, Inde, Indonésie, Thaïlande et Ukraine	
le 1er août 2000	Certains réfrigérateurs, lave-vaisselle et sécheuses	États-Unis	
le 13 septembre 2000	Pommes de terre entières	États-Unis	le 4 juin 1984
le 27 octobre 2000	Certaines barres rondes en acier inoxydable	Brésil et Inde	
le 3 novembre 2000	Sucre raffiné	États-Unis, Danemark, Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni et Union européenne	le 6 novembre 1995
le 8 décembre 2000	Chaussures et semelles extérieures étanches	Chine	
le 2 mai 2001	Ail, frais ou congelé	Chine et Vietnam	
le 1er juin 2001	Certaines barres d'armature pour béton	Indonésie, Japon, Lettonie, République de Moldova, Pologne, Taipei chinois et Ukraine	
le 24 juillet 2001	Certains tubes soudés en acier au carbone	Argentine, Inde, Roumanie, Taipei chinois, Thaïlande et Brésil	le 26 juillet 1991
le 17 août 2001	Certains feuillards et tôles plats en acier, laminés à chaud	Brésil, Bulgarie, Chine, Taipei chinois, Inde, Macédoine, Afrique du Sud, Ukraine et Yougoslavie	
le 27 décembre 2001	Chaussures en cuir avec embout protecteur en métal	Chine	
le 20 mars 2002	Ail frais	Chine	le 21 mars 1997

*Le Tribunal canadien du commerce extérieur a conclu à la poursuite du dumping préjudiciable après cette date. (Le processus de réexamen relatif à l'expiration est expliqué au paragraphe 3.19).

Source : Rapport annuel de 2002 du Tribunal canadien du commerce extérieur

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Décembre 2002

Table des matières principale

Questions d'une importance particulière — 2002
Avant-propos et Points saillants

Chapitre 1 Repenser les rapports soumis par les Premières nations aux organismes fédéraux

Chapitre 2 Pêches et Océans Canada — Contribuer à la sécurité et à l'efficience de la navigation maritime

Chapitre 3 La *Loi sur les mesures spéciales d'importation* : une protection contre les importations sous-évaluées ou subventionnées

Chapitre 4 Agence des douanes et du revenu du Canada — L'imposition des opérations internationales des résidents du Canada

Chapitre 5 La gestion et le contrôle financiers au gouvernement fédéral

Chapitre 6 Statistique Canada — La gestion de la qualité des statistiques sur la santé

Chapitre 7 Agence spatiale canadienne — La mise en œuvre du Programme spatial canadien

Chapitre 8 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — L'acquisition de locaux à bureaux

Chapitre 9 La modernisation de la reddition de comptes dans le secteur public

Chapitre 10 Ministère de la Justice — Les coûts liés à la mise en œuvre du Programme canadien des armes à feu

Chapitre 11 Autres observations de vérification

Annexes

2002

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

DÉCEMBRE

Chapitre 4

Agence des douanes et du revenu du Canada — L'imposition des opérations internationales des résidents du Canada

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de décembre 2002 de la vérificatrice générale du Canada comporte 11 chapitres, ainsi que les Questions d'une importance particulière — 2002, un Avant-propos, les Points saillants et des Annexes. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également disponible sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2002
N° de catalogue FA1-2002/2-12F
ISBN 0-662-88020-X

Chapitre

4

Agence des douanes et du revenu du Canada

L'imposition des opérations internationales des résidents du Canada

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Le Programme d'impôt international de l'Agence 4

Objet de la vérification 7

Observations et recommandations 7

L'évaluation des risques concernant l'impôt au niveau international 7

Les lignes directrices nationales pour le programme peuvent être améliorées de manière à mieux répondre à une évaluation globale des risques concernant l'impôt au niveau international 7

Il faut améliorer la planification en matière de vérification internationale aux fins des vérifications des grandes sociétés 9

Il faut se servir d'outils pour sélectionner les petites et moyennes entreprises qui feront l'objet de vérifications internationales 10

Il faut une information de meilleure qualité pour déterminer les risques concernant l'impôt au niveau international 11

Les compétences de vérification se développent lentement 13

La gestion de la vérification doit être renforcée 16

Il est essentiel d'obtenir des contribuables, en temps voulu, les renseignements conservés à l'étranger 16

Il importe d'avoir une bonne connaissance de la conduite des affaires à l'échelle internationale 17

L'information de gestion pour la planification du programme 19

Conclusion 21

À propos de la vérification 22

Agence des douanes et du revenu du Canada

L'imposition des opérations internationales des résidents du Canada

Points saillants

4.1 L'Agence des douanes et du revenu du Canada s'assure que les résidents du Canada ont observé les règles fiscales concernant les opérations internationales au moyen de vérifications effectuées, partout au Canada, par des vérificateurs internationaux spécialisés. Notre vérification a permis de constater qu'il faudrait une meilleure évaluation des risques pour déterminer quels travaux de contrôle de l'observation devraient 'être entrepris dans chaque bureau des services fiscaux et dans l'ensemble du pays. C'est ce qu'il faut pour assurer un contrôle adéquat des cotisations d'impôt découlant des opérations internationales.

4.2 Un personnel expert est essentiel pour l'efficacité du programme de vérification internationale. L'Agence doit trouver des façons d'accroître plus rapidement la compétence des ressources humaines du programme et étudier des manières de veiller à ce que les vérifications internationales complexes soient effectuées en temps voulu. Dans la région de Toronto, où 40 p. 100 des grandes sociétés produisent leurs déclarations de revenus, la conjoncture économique fait qu'il est difficile de recruter et de garder des vérificateurs internationaux. Le niveau actuel des activités de dotation en personnel et de formation ne suffira peut-être pas à résoudre ce problème. Dans certains bureaux des services fiscaux, plus du tiers du personnel de vérification internationale a moins d'un an d'expérience et a encore besoin de formation. D'autres employés, y compris des vérificateurs des grandes sociétés et des vérificateurs des petites et moyennes entreprises qui ont été recrutés sans expérience préalable de l'administration de l'impôt au niveau international ont encore besoin d'une formation de base en la matière.

4.3 Il faut que l'Agence devienne plus efficace dans l'exécution des vérifications liées à des questions internationales. En renforçant sa capacité de formuler des avis sur les pratiques de conduite des affaires à l'échelle internationale et en fournissant une analyse économique plus tôt dans le processus de vérification, l'Agence réduirait le temps qu'il faut pour exécuter les vérifications internationales. Le programme de vérification internationale a besoin de meilleurs renseignements sur les ressources consacrées à la vérification des questions internationales, sur les nouvelles cotisations d'impôt établies et sur les enjeux mis en lumière par les nouvelles cotisations afin de déterminer ses besoins en ressources et ses orientations en tant que programme pour l'avenir.

Contexte et autres observations

4.4 Les résidents du Canada paient l'impôt au Canada sur leur revenu de toutes provenances. Celui-ci comprend les bénéfices tirés de la vente de produits et de services à des non-résidents ainsi que les dividendes, gains en capital et intérêts découlant de leurs placements dans des sociétés étrangères ou dans d'autres entités étrangères, par exemple des fiducies.

4.5 Il existe des règles particulières touchant l'imposition des opérations étrangères des résidents du Canada. Par exemple, les transferts de produits et de services entre des parties liées doivent se faire à des prix de pleine concurrence. Les règles sur les sociétés étrangères affiliées et sur le revenu étranger accumulé, tiré de biens, de la *Loi de l'impôt sur le revenu* du Canada portent sur les dividendes et autres revenus tirés de placements dans des entités étrangères. Les données déclarées à l'Agence par les contribuables indiquent que les placements des Canadiens dans des sociétés étrangères liées et la valeur des échanges transfrontaliers entre sociétés d'un même groupe de sociétés ont augmenté considérablement ces dernières années.

4.6 La Direction de l'impôt international, de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, applique les règles fiscales visant les opérations internationales avec l'aide de plusieurs autres divisions de l'Agence. Pour s'assurer que les contribuables observent les règles fiscales complexes visant les opérations internationales, l'Agence utilise l'information qu'elle obtient de diverses sources, y compris l'information fournie par les contribuables dans leurs déclarations de revenus et dans d'autres déclarations de renseignements. En fonction de cette information, les vérificateurs sélectionnent des dossiers et mènent des vérifications portant sur les opérations internationales effectuées par les contribuables.

Réaction de l'Agence. L'Agence des douanes et du revenu du Canada est d'accord avec nos recommandations et, dans ses réponses, elle a indiqué les mesures qu'elle compte prendre pour y donner suite.

Introduction

4.7 Les règles fiscales canadiennes qui visent les opérations internationales peuvent se diviser en deux grands volets. En décembre 2001, un chapitre de notre rapport portait sur la façon dont l'Agence applique les règles fiscales aux revenus de source canadienne des non-résidents. Dans le présent chapitre, nous traitons de la manière dont l'Agence applique les règles fiscales visant les opérations internationales auxquelles un résident du Canada est partie. Ces règles fiscales englobent les articles pertinents de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et du Règlement connexe ainsi que les dispositions des conventions fiscales entre le Canada et d'autres pays.

4.8 Les résidents du Canada paient l'impôt au Canada sur leur revenu de toutes provenances. Si des résidents du Canada exploitent une entreprise à l'extérieur du Canada, cela peut être soit directement, soit par l'intermédiaire de sociétés liées qui sont résidentes d'autres pays. S'ils ont des placements dans des sociétés étrangères ou s'ils détiennent une participation dans une fiducie étrangère, ils peuvent en tirer un revenu, qu'il s'agisse d'intérêts, de dividendes ou de gains en capital.

4.9 De 1996 à 2000, la somme des fonds que les sociétés résidant au Canada ont prêtés à des sociétés étrangères affiliées ou y ont investis est passée de 200 milliards de dollars à plus de 450 milliards de dollars. L'Agence a réuni des données indiquant que les 50 plus grandes sociétés du Canada ont plus de 1 300 sociétés étrangères affiliées, fiducies et sociétés de personnes dispersées dans le monde entier. Ces données révèlent aussi que les échanges de produits et de services à l'intérieur de ces groupes de sociétés se sont chiffrés à plus de 250 milliards de dollars en 2000, tandis que la valeur des dividendes et des intérêts reçus au Canada des placements dans ces entités liées a été de plus de 3 milliards de dollars.

4.10 Les placements à l'étranger constituent des risques pour l'assiette fiscale du Canada. Le revenu provenant de placements à l'étranger n'est pas aussi visible que le revenu de source canadienne, et il est plus difficile à relever et à valider. Des revenus et des gains en capital peuvent être détournés vers des paradis fiscaux ou des pays offrant un régime fiscal avantageux en vue d'éviter l'impôt canadien. Afin de favoriser l'observation de la loi et de faciliter la détermination des risques qui y sont associés, les contribuables doivent fournir des précisions sur leurs placements à l'étranger.

4.11 Au cours de la dernière décennie, le commerce extérieur est passé de 50 p. 100 à plus de 80 p. 100 du produit intérieur brut. Plus de 50 p. 100 du commerce international du Canada se fait entre des parties liées, par exemple entre une société canadienne et ses sociétés étrangères affiliées. Les règles fiscales canadiennes exigent que l'achat et la vente de produits et de services entre parties liées se fassent à des prix de pleine concurrence. La société canadienne peut essayer de réduire son revenu au Canada soit en demandant des prix inférieurs au prix de pleine concurrence lorsqu'elle vend des produits et services à des parties liées résidant à l'étranger, soit en payant des prix

supérieurs aux prix de pleine concurrence lorsqu'elle achète des produits et services de parties liées résidant à l'étranger.

Le Programme d'impôt international de l'Agence

4.12 La Direction de l'impôt international, située à l'Administration centrale de l'Agence, à Ottawa, et le programme de vérification internationale, dans les bureaux des services fiscaux de tout le Canada, constituent ensemble le moteur du Programme d'impôt international de l'Agence.

4.13 Subdivision de la Direction générale des programmes d'observation, la Direction de l'impôt international a été créée en novembre 1991 pour permettre à l'Agence de réagir de façon cohérente et en temps voulu aux questions d'administration de l'impôt au niveau international. La Direction a pour rôle d'élaborer et d'améliorer des programmes et des systèmes d'administration fiscale en vue de s'assurer que les Canadiens et les non-résidents se conforment aux dispositions législatives et aux traités qui s'appliquent aux opérations internationales. De plus, elle formule des directives concernant les questions de politique et elle apporte une aide technique aux bureaux des services fiscaux relativement aux questions d'administration de l'impôt au niveau international. Notre vérification, cette année, a été axée sur les divisions de la Direction de l'impôt international auxquelles ont été confiées des responsabilités en matière d'imposition des opérations internationales des résidents canadiens (voir la pièce 4.1).

4.14 Des employés de la Direction font partie de groupes de travail de l'Organisation de coopération et de développement économiques. Ces groupes de travail étudient des moyens d'éviter la double imposition, d'empêcher l'évasion fiscale et de veiller à ce que les lignes directrices, dispositions législatives et pratiques en matière de prix de transfert soient appliquées en conformité avec les conventions fiscales. Des employés de la Direction participent également à des réunions de la Pacific Association of Tax Administrators (PATA) et du Groupe des sept pays sur les paradis fiscaux, afin d'échanger des renseignements sur des questions communes d'administration de l'impôt au niveau international et des pratiques exemplaires. Un des projets en cours de la PATA consiste à élaborer, à titre de modèle, une trousse de documents que les contribuables pourraient préparer pour éviter les pénalités si une vérification venait à montrer que leurs ventes à des parties liées et leurs achats de parties liées n'ont pas été faits à des prix de pleine concurrence. Le but est d'avoir une seule trousse de documents qui réponde aux exigences des quatre pays membres.

4.15 Au cours des cinq dernières années, la Direction a plus que doublé son effectif, qui est passé de 80 à 200 employés. Le nombre d'employés de la Direction affectés à l'appui au programme de vérification internationale dans les bureaux des services fiscaux est passé de 10 à 46.

4.16 La Direction assure l'orientation générale du programme et elle en guide l'administration, mais ce sont les bureaux des services fiscaux partout au Canada qui exercent la plupart des activités de vérification. En 2001-2002,

5

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

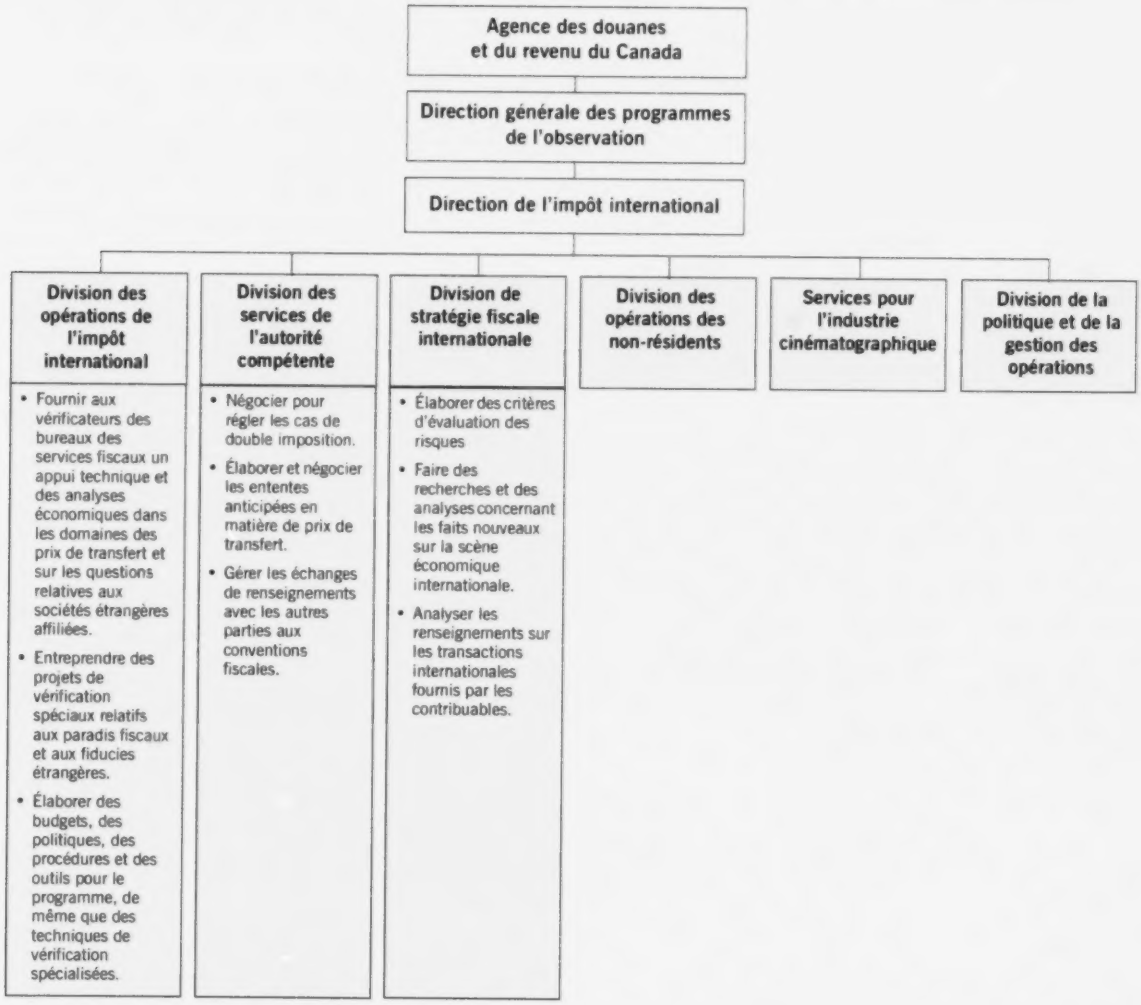
Micromedia
ProQuest

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

le personnel de la vérification internationale comptait 238 employés dans 31 bureaux des services fiscaux. Les plans prévoient un effectif total de 278 employés au plus tard à la fin de 2002-2003.

4.17 Les vérificateurs internationaux des bureaux des services fiscaux partout au Canada effectuent des vérifications; s'ils déterminent que le revenu imposable ou l'obligation fiscale d'un contribuable doit être rectifié, un avis de nouvelle cotisation d'impôt est délivré à ce dernier. Pour effectuer les vérifications, ces vérificateurs interagissent avec d'autres employés de différentes subdivisions de l'Agence. Dans les bureaux des services fiscaux, les vérificateurs internationaux peuvent sélectionner des dossiers à vérifier ou

Pièce 4.1 Les divisions de la Direction de l'impôt international chargées de l'imposition des opérations internationales des résidents canadiens

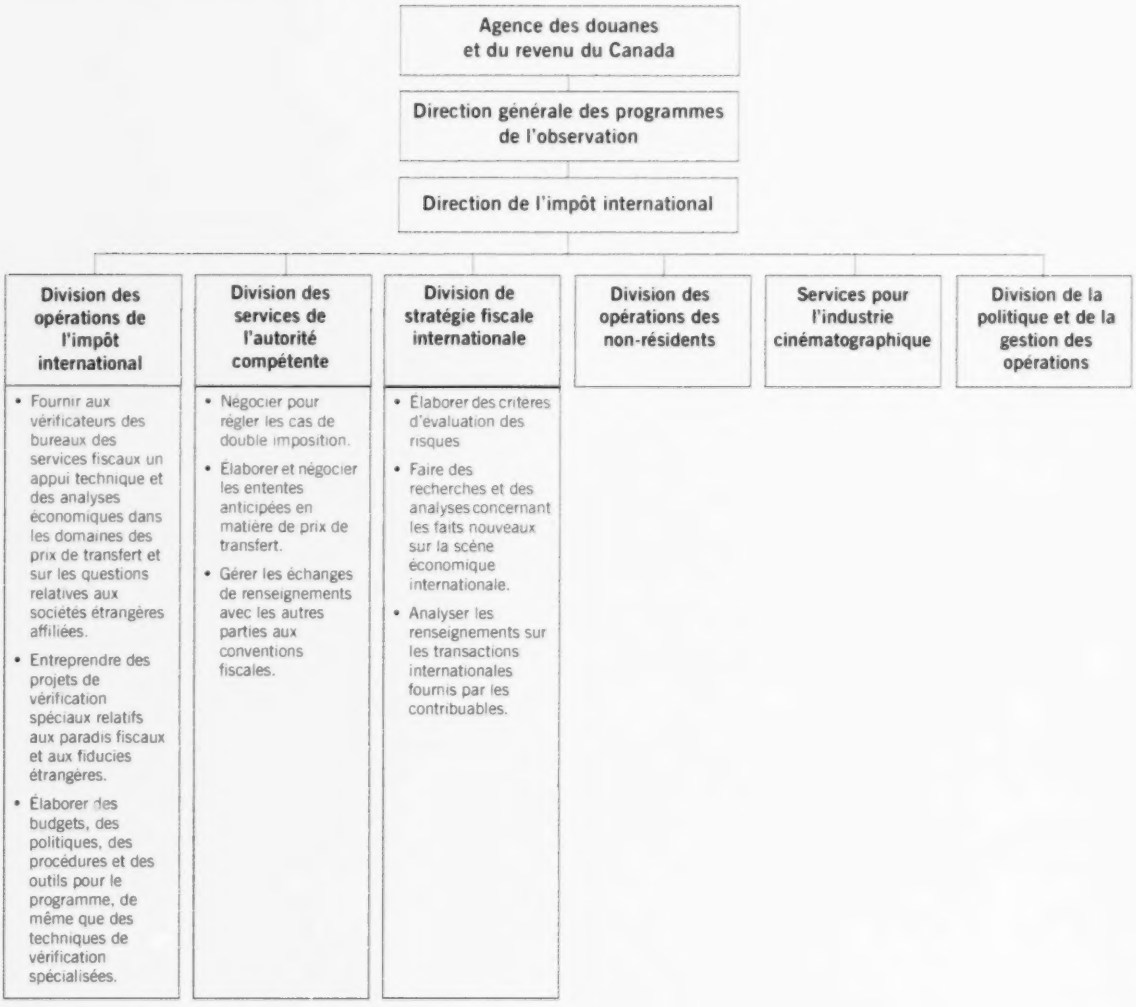


Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

le personnel de la vérification internationale comptait 238 employés dans 31 bureaux des services fiscaux. Les plans prévoient un effectif total de 278 employés au plus tard à la fin de 2002-2003.

4.17 Les vérificateurs internationaux des bureaux des services fiscaux partout au Canada effectuent des vérifications; s'ils déterminent que le revenu imposable ou l'obligation fiscale d'un contribuable doit être rectifié, un avis de nouvelle cotisation d'impôt est délivré à ce dernier. Pour effectuer les vérifications, ces vérificateurs interagissent avec d'autres employés de différentes subdivisions de l'Agence. Dans les bureaux des services fiscaux, les vérificateurs internationaux peuvent sélectionner des dossiers à vérifier ou

Pièce 4.1 Les divisions de la Direction de l'impôt international chargées de l'imposition des opérations internationales des résidents canadiens



Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

travailler à des dossiers renvoyés par des vérificateurs chargés de l'examen des opérations nationales. Dans le cas des grandes sociétés, l'Agence a pour politique d'examiner, pour chaque année d'imposition, les déclarations de plus de 875 sociétés dont le revenu brut dépasse 250 millions de dollars. Les chargés de cas des dossiers importants coordonnent tous les aspects de ces vérifications.

4.18 Trois unités de services consultatifs aux bureaux locaux donnent aux vérificateurs des bureaux des services fiscaux des conseils éclairés sur les règles relatives aux sociétés étrangères affiliées et à d'autres questions en matière d'impôt au niveau international. Chacune de ces unités compte de huit à dix employés ayant leur poste d'attache à Ottawa. Au sein de ces unités, la Direction emploie actuellement six économistes pour aider les vérificateurs internationaux à effectuer des vérifications de prix de transfert. Il y a aussi un conseiller technique qui réside dans chacune des six régions et qui est chargé de donner des avis sur les questions techniques aux vérificateurs internationaux de sa région.

4.19 Par ailleurs, l'Agence compte 18 spécialistes des industries, qui ont leur poste de travail dans des bureaux des services fiscaux ici et là au Canada. Les vérificateurs internationaux peuvent consulter ces spécialistes pour recevoir des avis sur des questions fiscales et commerciales propres à des branches de l'industrie, par exemple les institutions financières, la foresterie et l'informatique.

4.20 Les vérificateurs internationaux peuvent en outre, par l'intermédiaire de la Direction de l'impôt international, renvoyer des questions aux sections internationales de la Direction des décisions de l'impôt, Direction générale de la politique et de la législation, ou à l'Unité des services juridiques de l'Agence. De tels renvois ont lieu lorsqu'un vérificateur veut que l'on détermine comment les lois fiscales devraient être interprétées relativement aux faits de la situation particulière d'un contribuable. Ces renvois sont souvent rendus nécessaires par la nature complexe des règles fiscales internationales et de la structure ainsi que des opérations des entreprises multinationales.

4.21 Si, à la fin d'une vérification, le vérificateur international détermine que le revenu imposable déclaré dans un autre pays par une partie liée aurait dû être déclaré par le contribuable au Canada, cela peut entraîner l'imposition du même revenu dans deux pays à la fois. S'il y a une convention fiscale entre le Canada et l'autre pays, le contribuable peut solliciter l'aide de la Division des services de l'autorité compétente pour que soit éliminée la double imposition. Le personnel de cette division (vérificateurs et économistes) examinera le cas et tentera de résoudre le problème avec ses homologues dans l'autre pays. Au cours de l'année écoulée, la Division a participé au règlement des questions soumises dans plus de 100 demandes d'aide. Le contribuable peut également produire un avis d'opposition auprès de la Direction générale des appels de l'Agence.

4.22 Le rapport sur le rendement établi par la Direction de l'impôt international indique que, dans l'exercice se terminant le 31 mars 2001, les

vérificateurs internationaux ont mené à terme 1 430 cas et établi des nouvelles cotisations représentant quelque 778 millions de dollars en impôts supplémentaires. Plus de 350 de ces cas concernaient des opérations internationales de grandes sociétés, pour lesquelles des nouvelles cotisations de plus de 300 millions de dollars ont été établies.

Objet de la vérification

4.23 La vérification visait à déterminer si les procédures actuellement suivies par l'Agence assurent un contrôle adéquat sur l'établissement des cotisations d'impôt à l'égard des opérations internationales des résidents du Canada.

4.24 Nous avons principalement cherché à répondre à un certain nombre de questions : L'Agence a-t-elle une stratégie d'évaluation des risques et de promotion de l'observation pour gérer les risques concernant l'imposition des opérations internationales? Quelle a été l'efficacité des activités de validation reliées à l'observation des règles? A-t-elle rendu compte de son rendement de façon exacte? Dans quelle mesure l'orientation et l'aide venant de l'autorité fonctionnelle appuient-elles les activités opérationnelles des bureaux des services fiscaux? Nous avons spécialement mis l'accent sur l'examen, par l'Agence, des opérations internationales des plus grandes sociétés du Canada. De plus amples renseignements sur les objectifs de la vérification, son étendue ainsi que la méthode et les critères adoptés sont donnés à la fin du chapitre, à la rubrique « À propos de la vérification ».

Observations et recommandations

L'évaluation des risques concernant l'impôt au niveau international

4.25 À notre avis, l'Agence doit d'abord déterminer quels contribuables et quels genres d'opérations risquent le plus de contrevenir aux règles fiscales concernant les opérations internationales, puis définir en conséquence les priorités nationales en matière de répartition des ressources du Programme de vérification internationale. Il y a des risques en matière d'observation dans les opérations internationales des grandes sociétés ainsi que des petites entreprises, des particuliers, des sociétés de personnes et des fiducies. Ces risques doivent être entièrement circonscrits et évalués pour que les ressources soient réparties correctement.

Les lignes directrices nationales pour le programme peuvent être améliorées de manière à mieux répondre à une évaluation globale des risques concernant l'impôt au niveau international

4.26 Chaque année, la Direction de l'impôt international établit des lignes directrices nationales en matière de planification indiquant comment les bureaux des services fiscaux doivent répartir leurs ressources de vérification internationale entre différents genres de vérifications internationales. Les lignes directrices originales pour 2002-2003 indiquent que 51 p. 100 de la charge de travail des bureaux des services fiscaux en vérification internationale doit se rapporter à des vérifications individuelles et à des

projets de vérification déterminés par la Direction de l'impôt international ou des vérificateurs internationaux dans les bureaux des services fiscaux, et 49 p. 100 à l'aide apportée pour des dossiers sélectionnés en vue d'une vérification par des vérificateurs chargés de l'examen des opérations nationales. Cette répartition des ressources de vérification devrait mieux faire le lien entre, d'une part, les activités du programme et, d'autre part, l'identification et l'évaluation générales des risques en matière d'impôt international que présentent différents contribuables et différents genres d'opérations.

4.27 Un projet qui s'est au départ démarqué comme nécessitant une grande quantité de ressources pour 2002-2003 a trait au parachèvement de la vérification du revenu des contribuables qui font affaire avec des fiducies étrangères. Le projet visant les fiducies étrangères a débuté en 1999, et les ressources actuellement affectées au projet sont fonction d'une estimation selon laquelle il y a 400 millions de dollars de revenus supplémentaires pour lesquels des nouvelles cotisations d'impôt peuvent être établies au Canada relativement à des fiducies étrangères particulières et aux contribuables canadiens qui y sont associés et qui ont été sélectionnés en vue d'une vérification. À ce jour, moins de 60 p. 100 des vérifications effectuées ont fait ressortir des cas d'inobservation. D'autres dossiers sont encore en cours de vérification.

4.28 Toutefois, l'Agence n'a pas encore adopté de position définitive concernant l'établissement de nouvelles cotisations à l'égard des fiducies en faveur du conjoint, situées à la Barbade, dont nous avons parlé dans le chapitre 7 de notre rapport de 2001, « L'administration de l'impôt international : les non-résidents assujettis à l'impôt sur le revenu du Canada ». Le personnel de la vérification internationale qui a été affecté à ce travail n'a pas reçu la formation nécessaire pour lui permettre d'achever ce projet au cours de 2002-2003.

4.29 Les lignes directrices originales concernant le programme ont été modifiées à la suite de discussions avec les bureaux des services fiscaux. Les lignes directrices nationales définitives en matière de planification pour le présent exercice prévoient que 56 p. 100 de la charge de travail des vérificateurs doit consister à aider les vérificateurs nationaux à effectuer la vérification des questions internationales. Cela représente une réduction par rapport aux 63 p. 100 de l'année dernière, mais il y a eu une légère augmentation du nombre de cas à traiter en raison d'un accroissement du personnel. Dans les vérifications exécutées au cours des exercices précédents, nous avons observé des cas où l'examen de questions internationales devant être soumises à la vérification avait été différé ou retardé parce que le personnel de vérification internationale n'était pas disponible. Compte tenu de la quantité de ressources affectées à cette tâche, les vérificateurs internationaux n'ont pas réussi à atteindre l'objectif prévu par le programme de vérification internationale, à savoir, participer à toutes les vérifications des grandes sociétés. Ce fut le cas dans tous les grands bureaux des services fiscaux que nous avons visités.

4.30 L'Agence affirme que les lignes directrices relatives au programme reposent sur l'évaluation et la pondération de divers facteurs de risque. Toutefois, en ce qui concerne l'évaluation des risques en matière d'impôt au niveau international, dans différents genres de dossiers, nous avons relevé peu de renseignements et d'analyses. Nous n'avons pas, non plus, vu de pondérations de ces risques qui justifieraient la répartition des ressources en vérification internationale. Il faut travailler davantage à améliorer les renseignements et les analyses permettant d'évaluer les risques au chapitre de l'impôt au niveau international et d'étayer les lignes directrices relatives au programme.

Il faut améliorer la planification en matière de vérification internationale aux fins des vérifications des grandes sociétés

4.31 C'est un travail complexe que de relever des prix de transfert et des opérations internationales particuliers de grandes sociétés qui peuvent ne pas se conformer à la législation et aux conventions fiscales du Canada. Afin de repérer et d'évaluer efficacement les risques d'inobservation des règles fiscales dans les opérations internationales, les vérificateurs internationaux ont besoin de savoir comment diverses entreprises fonctionnent à l'échelle internationale et d'être en mesure d'interpréter les renseignements de portée internationale fournis par les contribuables dans les différents documents produits au fisc. De plus, les vérificateurs doivent obtenir plusieurs autres renseignements au sujet des grandes sociétés avant de pouvoir décider d'axer leur vérification sur une opération ou une question donnée.

4.32 Un problème de planification insuffisante de la vérification a été mentionné dans la revue de l'assurance de la qualité de la vérification internationale, que l'Agence a entreprise dans six bureaux des services fiscaux au cours des deux dernières années. Dans notre vérification, nous avons examiné quelques vérifications en cours afin de voir si l'on s'était attaqué à ce problème relevé dans la revue de l'assurance de la qualité. Plusieurs vérifications internationales de grandes sociétés se déroulaient sans qu'aucune question de vérification internationale particulière ne soit précisée et décrite dans les documents de planification de la vérification utilisés à l'interne. En outre, des questions de vérification internationale précises n'étaient pas mentionnées dans la lettre envoyée au contribuable pour lui donner des indications sur la vérification, notamment sur les questions et les opérations particulières à examiner.

4.33 Actuellement, le programme de vérification internationale, dans les bureaux des services fiscaux, est tenu de fournir des ressources en vérification qui cerneront et vérifieront les questions fiscales internationales que pose une grande société lorsque le chargé de cas des dossiers importants entame la vérification. Cette aide est indispensable à la vérification des 875 grandes sociétés et des 7 700 sociétés canadiennes qu'elles contrôlent. Cela englobe l'examen des opérations internationales que ces sociétés ont conclues avec leurs sociétés étrangères affiliées.

4.34 La section de la vérification internationale dans les bureaux des services fiscaux serait mieux en mesure de planifier le volet international des

vérifications des grandes sociétés et d'affecter ses ressources de vérification restreintes aux vérifications présentant les plus grands risques d'inobservation si l'on pouvait évaluer à l'avance le risque relatif à l'impôt international que présentent les grandes sociétés qui seront soumises à une vérification. Cette planification annuelle indiquerait à la Direction de l'impôt international et aux gestionnaires supérieurs chargés de la vérification des grandes sociétés dans les bureaux des services fiscaux les risques au niveau de l'impôt international que les vérificateurs internationaux ont repérés mais qu'ils ne pourront soumettre à une vérification dans l'exercice en cours. Effectuer ainsi l'évaluation des risques relatifs à l'impôt au niveau international et la planification de la charge de travail pour la vérification des grandes sociétés servirait aussi à indiquer globalement les risques relatifs à l'impôt au niveau international pour qu'il en soit tenu compte dans les lignes directrices futures relatives au programme.

4.35 Nous avons aussi constaté que le temps et les ressources consacrés à la planification de la vérification internationale pourraient être utilisés à meilleur escient si l'on disposait d'un modèle coordonné d'identification des risques pour orienter le repérage et l'évaluation des risques d'inobservation dans les opérations internationales d'un groupe de sociétés donné. L'élaboration et l'utilisation d'un tel modèle permettraient d'uniformiser l'approche en matière de vérification internationale et faciliteraient la formation des vérificateurs internationaux.

Il faut se servir d'outils pour sélectionner les petites et moyennes entreprises qui feront l'objet de vérifications internationales

4.36 Les vérificateurs nationaux doivent également appliquer de façon plus systématique les outils de repérage des questions internationales aux fins de l'évaluation des risques lorsqu'ils déterminent les petites et moyennes sociétés à soumettre à une vérification. Au cours des deux dernières années, les vérificateurs internationaux ont reçu peu de demandes d'aide visant la vérification des opérations internationales des petites et moyennes sociétés. Selon les données contenues dans le système d'information de gestion de l'Agence, les vérificateurs nationaux ont effectué peu de vérifications des opérations internationales des petites et moyennes sociétés. Quelques questions liées à l'observation des règles internationales ont été relevées dans les dossiers de ces sociétés par des vérificateurs internationaux.

4.37 À l'heure actuelle, les vérificateurs des petites et moyennes sociétés n'examinent pas toujours les données fournies par les contribuables au sujet de leurs opérations internationales et de leurs placements dans des entités non-résidentes auxquelles ils sont liés. En outre, les vérificateurs ont besoin d'une formation plus poussée pour accéder aux différentes bases de données et pour les utiliser correctement en vue de sélectionner les sociétés à soumettre à une vérification. Les vérificateurs des petites et moyennes sociétés pourraient utiliser les nouveaux outils de sélection élaborés par la Division de la stratégie fiscale internationale pour cerner les risques relatifs à l'impôt au niveau international.

Il faut une information de meilleure qualité pour déterminer les risques concernant l'impôt au niveau international

4.38 Depuis 1996, les résidents du Canada sont tenus de déclarer leurs participations dans des sociétés étrangères affiliées, leurs transferts de biens ou leurs prêts à une fiducie étrangère et les attributions qu'ils ont reçues d'une fiducie étrangère. Depuis 1998, ils doivent également déclarer certains biens étrangers dont le coût dépasse 100 000 $. Ces obligations, avec l'obligation existante de fournir des renseignements sur les opérations avec les non-résidents ayant un lien de dépendance avec le contribuable, visaient à répondre aux préoccupations que des revenus soient transférés de façon inappropriée dans des paradis fiscaux. En même temps, elles ont pour but d'aider les Canadiens à déclarer avec exactitude leur revenu de toutes provenances.

4.39 L'Agence a commencé à surveiller et à analyser les renseignements déclarés conformément à ces obligations afin de faire des évaluations des risques. Avant que l'Agence puisse se fier à ces renseignements et les utiliser pour la prise de décisions concernant les programmes de l'observation, elle doit déterminer plus précisément l'étendue du non-respect des exigences de déclaration de biens étrangers. De surcroît, nous avons noté deux erreurs de plusieurs milliards de dollars dans les renseignements sur les placements canadiens à l'étranger que les fonctionnaires de l'Agence ont établis à partir d'une des bases de données des déclarations de biens étrangers. Cela nous amène à mettre en doute l'efficacité des contrôles actuellement exercés sur l'intégralité et l'exactitude des données.

4.40 En décembre 1997, le gouverneur général en conseil nous a demandé d'examiner l'obligation de déclarer les biens étrangers déterminés valant plus de 100 000 $. Dans notre rapport de juin 1998, intitulé « Examen de l'obligation de déclarer les biens étrangers déterminés prévue par l'article 233.3 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* », nous avons conclu que l'exigence de déclaration est un mécanisme approprié, dans le cadre d'une stratégie d'ensemble, à la fois pour mieux faire observer les dispositions législatives qui rendent obligatoire la déclaration des revenus de provenance étrangère et pour fournir à l'Agence des renseignements qui lui permettent de valider les cotisations établies par les contribuables mêmes.

4.41 Nous avons encouragé l'Agence à faire un suivi annuel du régime de déclaration des placements à l'étranger. Nous l'avons aussi incitée à évaluer ce régime deux ou trois ans après afin de s'assurer qu'il permet de recueillir les renseignements nécessaires et d'atteindre les objectifs de l'Agence visant un meilleur respect de la loi sans imposer un fardeau trop lourd au contribuable.

4.42 En janvier 2002, l'Agence a achevé un examen de l'exigence de déclaration des biens étrangers déterminés valant plus de 100 000 $ dans le cadre de son examen de l'ensemble des exigences de déclaration de biens étrangers. Elle a noté que, en 1999, 51 000 contribuables ont rempli et soumis la déclaration de renseignements exigée. L'Agence a conclu que la déclaration de renseignements convenait mieux à une évaluation informatisée du risque et qu'elle était d'une utilité restreinte, pour le moment,

à des fins d'analyse. Elle envisage d'y apporter des modifications après des discussions avec les intervenants.

4.43 Recommandation. Il faudrait renforcer la capacité de l'Agence des douanes et du revenu du Canada d'évaluer les risques concernant l'impôt au niveau international grâce aux mesures suivantes :

- rehausser la qualité des renseignements et des analyses servant à évaluer l'ensemble des risques en matière d'impôt découlant des opérations internationales et des différents genres de contribuables afin de mieux établir les lignes directrices relatives au programme de vérification internationale;
- élaborer un modèle d'évaluation des risques pour planifier la vérification des questions internationales des grandes sociétés;
- évaluer les risques, pour l'impôt au niveau international, associés à tous les dossiers importants qui feront l'objet d'une vérification dans une année donnée, avant d'établir la charge de travail des vérificateurs internationaux;
- utiliser des outils de repérage des questions internationales dans la sélection des petites et moyennes sociétés à vérifier;
- instaurer de meilleurs contrôles sur l'intégrité des données dans les bases de données constituées grâce aux déclarations relatives aux biens étrangers.

Réponse de l'Agence. L'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) accepte cette recommandation. Elle continuera d'effectuer une évaluation des risques et d'améliorer le processus d'évaluation des risques déjà établi.

Le 26 septembre 2002, la ministre du Revenu national a présenté un rapport relatif aux orientations futures de l'ADRC, lesquelles comprennent l'examen de l'approche de l'ADRC à l'égard des grandes entreprises ainsi que des petites et moyennes entreprises. Par la mise en œuvre de cette initiative, l'Agence renforcera l'observation, puisqu'une plus grande attention pourra être accordée à la gestion du risque associé à certains clients ou groupes de clients.

Nous travaillons actuellement à améliorer notre cadre d'évaluation des risques concernant les questions relatives à l'impôt au niveau international et nous incorporerons ce cadre à la stratégie actuelle d'observation de l'impôt au niveau international. Ce processus d'évaluation des risques entièrement intégré, avec ses critères d'évaluation des risques vérifiables et constamment mis à jour, formera la base quant à l'orientation des mesures d'observation dans tous les secteurs de l'impôt au niveau international.

Actuellement, les ressources de la vérification sont affectées aux bureaux des services fiscaux selon la complexité des dossiers, les populations de la charge de travail, les groupes de contribuables et les genres de transactions, conformément aux risques perçus concernant l'impôt au niveau international. L'ADRC recherche activement des façons de lier les données

stockées dans ses diverses bases de données en vue d'améliorer l'évaluation des risques concernant l'impôt au niveau international.

Les questions internationales cernées au moyen de nos processus d'évaluation des risques sont incorporées dans le plan général de vérification des dossiers importants, et les vérificateurs internationaux participent au processus initial de sélection de ces dossiers. Les ressources sont affectées aux dossiers dans lesquels l'impôt en jeu est un objet de préoccupation. Les besoins de ressources sont ajustés à mesure que de nouvelles questions plus prioritaires sont cernées. Par conséquent, la souplesse est de mise dans l'administration efficace du programme de vérification internationale.

Le risque associé à chaque dossier est évalué au début de la vérification d'une grande entreprise, et les vérificateurs internationaux réévaluent ces risques de façon continue en cours de vérification. Nous renforcerons ce processus en donnant une formation supplémentaire aux vérificateurs afin qu'ils puissent cerner ces risques par régions et par secteurs industriels. L'ADRC accélérera également sa gestion informatisée des risques. Ces mesures l'aideront à évaluer les risques généraux relatifs à l'impôt au niveau international qui sont associés aux dossiers importants.

L'ADRC convient qu'elle doit appliquer de façon plus énergique ses mécanismes de sélection des petites et moyennes entreprises en vue d'une vérification internationale. L'ADRC a institué une étude sur le couplage entre le programme de vérification internationale et celui des petites et moyennes entreprises afin de favoriser la coopération et le partenariat, et elle s'efforce de déterminer, aux fins de l'élaboration de la charge de travail, des critères informatiques pour l'identification de petites et moyennes entreprises dans lesquelles de l'impôt relatif à des questions internationales peut être en jeu.

Nous fournirons également des directives opérationnelles supplémentaires aux vérificateurs des bureaux locaux sur l'évaluation des risques relatifs aux questions d'impôt au niveau international, ainsi que des séances de formation plus structurées pour enseigner à tous les vérificateurs comment accéder aux différentes bases de données internationales et les utiliser adéquatement.

L'ADRC sait qu'il y avait des problèmes d'intégrité des données dans une version antérieure de l'une de ses bases de données sur la déclaration des biens étrangers. Des mesures ont été prises, en 1996, pour modifier le formulaire et établir de meilleurs contrôles de validation afin de réduire les erreurs d'entrée des données. L'ADRC continuera de prendre des mesures pour améliorer l'utilité d'analyse des diverses déclarations de biens étrangers et s'assurera que des renseignements complets et exacts sont mis à la disposition de tous les utilisateurs.

Les compétences de vérification se développent lentement

4.44 Dans le chapitre 24 de notre rapport de 1998 portant sur la gestion des ressources humaines à la Direction de l'impôt international, nous avons parlé des difficultés que comporte la dotation des postes de vérification internationale. Depuis cette vérification, de nouveaux vérificateurs internationaux ont été recrutés. Les bureaux des services fiscaux de tout le

Canada comptent actuellement 238 vérificateurs internationaux, et une augmentation de l'effectif est prévue pour le présent exercice. Par contre, au cours des quatre dernières années, un nombre appréciable de vérificateurs internationaux chevronnés ont quitté le secteur au profit d'autres secteurs de vérification de l'Agence et du secteur privé.

4.45 Dans quelques-uns des bureaux des services fiscaux que nous avons visités, plus du tiers du personnel de vérification internationale a moins d'un an d'expérience et a encore besoin de formation concernant l'impôt au niveau international. De plus, quelques-uns des vérificateurs des dossiers importants, des vérificateurs des petites et moyennes entreprises, des agents des appels et des employés de la Direction de l'impôt international, qui ont été recrutés sans expérience préalable de l'impôt au niveau international, ont encore besoin d'une formation de base en la matière.

4.46 Des rapports internes de l'Agence montrent que, l'an dernier, plus de 300 personnes ont suivi le cours d'initiation au droit fiscal relatif aux opérations internationales de l'Agence, ce qui représente plus de 90 p. 100 de la demande de formation en la matière. Par contre, la demande visant le cours avancé sur les sociétés étrangères affiliées et les règles concernant le revenu étranger accumulé tiré de biens, qui équivalait à 400 places, n'a été satisfaite que dans une proportion de 13 p. 100. Pour les techniques de vérification internationale, 29 p. 100 de la demande a été satisfaite. L'Agence met de plus en plus l'accent sur l'apprentissage en direct, au lieu des cours de formation. Pourtant, une formation de qualité en vérification internationale, donnée par des praticiens expérimentés, est encore nécessaire pour accroître la compétence du personnel de vérification internationale.

4.47 Nos examens de dossiers et nos entrevues avec des vérificateurs, des chefs d'équipe et des gestionnaires de section indiquent qu'une formation théorique, à elle seule, ne suffit pas pour obtenir des vérificateurs internationaux compétents. Il faut aussi un solide apprentissage en cours d'emploi, en compagnie de chefs d'équipe, de chefs de section ou de conseillers en impôt au niveau international expérimentés et compétents sur le plan technique. Cet encadrement solide manque parfois, surtout pour les questions relatives aux sociétés étrangères affiliées, car il y a peu d'« experts » en cette matière dans les régions ou à la Direction de l'impôt international à Ottawa.

4.48 Les tâches de vérification effectuées dans les sections de vérification internationale d'un bureau des services fiscaux exigent des compétences en vérification et des connaissances techniques sur les questions internationales qui dépassent les compétences et connaissances exigées pour les postes qui, selon la classification actuelle, correspondent à cette fonction de vérification. Dans les plus complexes des vérifications des grandes sociétés, le degré d'expertise et d'expérience nécessaire pour repérer et vérifier les opérations internationales est extrêmement exigeant. Il y d'autres tâches qui pourraient utiliser de façon plus appropriée plus de personnel de niveau subalterne qu'il n'y en a dans les bureaux. Dans la plupart des bureaux des services fiscaux, élargir l'éventail des postes de vérification faciliterait en même temps le

perfectionnement des vérificateurs internationaux et, peut-être, la conservation du personnel de vérification. Répondre à cette préoccupation fait partie du mandat du Groupe de travail sur les programmes d'impôt international, qui a été créé au sein de l'Agence en avril 2001.

4.49 La dotation en personnel en cours et le niveau des activités de formation peuvent, dans certaines localités, ne pas suffire à compenser les réalités de l'économie et du marché du travail. Les bureaux des services fiscaux du Grand Toronto manquent de vérificateurs internationaux expérimentés depuis un certain temps. Un rapport interne montre que ces mêmes bureaux sont chargés de la vérification des grandes sociétés canadiennes qui déclarent près de 40 p. 100 de toutes les sociétés étrangères affiliées. L'Agence devrait chercher de nouvelles méthodes pour entreprendre, dans de meilleurs délais et de façon plus efficace, les vérifications internationales complexes des grandes sociétés qui produisent leurs déclarations dans ces bureaux. Nous avons remarqué que des vérificateurs internationaux d'un bureau des services fiscaux aidaient d'autres bureaux des services fiscaux qui manquaient de vérificateurs internationaux expérimentés pour entreprendre une vérification.

4.50 **Recommandation.** La Direction de l'impôt international et les bureaux des services fiscaux devraient chercher des moyens d'améliorer plus rapidement les compétences des ressources humaines pour le programme de vérification internationale et étudier des façons de veiller à ce que les vérifications internationales complexes soient effectuées par des vérificateurs internationaux expérimentés.

Réponse de l'Agence. L'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) accepte cette recommandation et continuera de fournir de la formation à tous les employés qui participent aux vérifications de l'impôt au niveau international. L'ADRC reconnaît les avantages d'un personnel bien formé, et elle élabore de nouveaux cours et des outils d'apprentissage innovateurs pour compléter les cours et les outils actuels.

En outre, l'Agence encourage le mentorat, et le personnel de l'Administration centrale visite périodiquement les bureaux des services fiscaux pour discuter de cas avec les vérificateurs internationaux, les chefs d'équipe et les gestionnaires.

De plus, le Groupe de travail sur les programmes d'impôt international a été créé en avril 2001 pour examiner la charge de travail des bureaux des services fiscaux, la structure organisationnelle appropriée pour l'exécution de cette charge de travail et le personnel nécessaire pour exécuter les programmes d'impôt international. L'objectif est de fournir un circuit de travail intégré, qui maximise l'efficacité et l'efficience. La haute direction est à mettre la dernière main aux recommandations du Groupe de travail.

L'ADRC continue de doter les postes de façon aussi rapide, aussi efficace et aussi efficiente que possible pour réaliser ses objectifs opérationnels, tout en examinant de nouvelles options de rechange et en améliorant les aspects des processus de planification et de dotation qui relèvent de son contrôle afin que

les vérifications internationales complexes soient effectuées ou dirigées par des vérificateurs internationaux expérimentés.

L'ADRC augmentera ses capacités de recherche en matière d'impôt au niveau international, l'expertise des vérificateurs et la formation donnée dans les domaines très complexes des prix de transfert, des sociétés étrangères affiliées et des fiducies à l'étranger.

La gestion de la vérification doit être renforcée

4.51 Dans notre examen de dossiers de vérification comportant des questions importantes relatives aux prix de transfert et aux revenus de placements, nous avons constaté que, souvent, une période excessive s'était écoulée entre le début et la fin de la vérification de ces questions. Il n'était pas rare de trouver une vérification qui avait duré plus de trois ans. Nous avons constaté que les retards qu'accuse l'avancement des dossiers pouvaient souvent être attribués aux aspects suivants de la gestion de la vérification internationale.

Il est essentiel d'obtenir des contribuables, en temps voulu, les renseignements conservés à l'étranger

4.52 Les dossiers de vérification montrent que les vérificateurs internationaux éprouvent de la difficulté à obtenir des contribuables les documents demandés et les réponses à leurs questions. Souvent, le contribuable prétend que les documents exigés sont conservés à l'extérieur du Canada et impossibles à obtenir ou sont visés par les dispositions en matière de secret des administrations étrangères. Bon nombre des vérifications des grandes sociétés que nous avons examinées étaient visées par une entente signée avec le contribuable qui définissait des délais pour fournir les renseignements. Dans ces vérifications, le temps que le contribuable a mis à fournir les renseignements a été beaucoup plus long que convenu. Nous avons observé des cas où les renseignements demandés n'étaient pas encore complets, après un an. Il importe donc que :

- les renseignements demandés au contribuable soient le plus précis possible;
- le vérificateur effectue un suivi dynamique pour les demandes de renseignements en souffrance;
- le vérificateur examine dès que possible les renseignements reçus, pour voir s'ils contiennent tout ce qui était demandé;
- l'Agence prenne toutes les mesures possibles pour obtenir les renseignements conservés à l'étranger.

Nos examens de dossiers de vérification et des rapports de revue de la qualité de l'Agence même montrent que, dans un grand nombre de vérifications, ces mesures n'ont pas été prises.

4.53 Nous avons constaté que le recours aux dispositions sur l'échange de renseignements contenues dans les conventions fiscales que le Canada a signées avec 75 pays n'était pas fréquent. Les vérificateurs demandent habituellement les renseignements directement au contribuable, mais il est souvent arrivé qu'ils ne reçoivent pas les renseignements voulus. On ne

présente généralement pas de demande de renseignements au signataire d'une convention en vertu des dispositions de celle-ci lorsque le contribuable ne répond pas.

4.54 Dans les vérifications que nous avons examinées, nous n'avons trouvé aucune demande formelle, adressée à un contribuable, de soumettre des renseignements conservés à l'étranger. Nos entrevues avec les vérificateurs ont indiqué qu'ils croyaient que les ententes conclues avec les contribuables ne permettent pas à l'Agence de signifier une demande formelle de présenter des renseignements. Si l'on tardait moins à signifier aux contribuables une demande formelle de présenter des renseignements relatifs aux opérations à l'étranger, cela permettrait aux vérifications de progresser.

4.55 Un des facteurs qui, dans le passé, peut avoir contribué aux retards dans les vérifications est qu'il n'y avait pas d'économistes expérimentés, prêts à donner leur avis dans le cas de vérifications comportant des questions de prix de transfert. Bien souvent, les vérificateurs ne demandaient l'aide d'un économiste que tard dans le processus de vérification. Il en découlait souvent une nouvelle série de demandes de renseignements adressées au contribuable, ce qui ajoutait au retard.

4.56 Les renseignements nécessaires à une vérification des prix de transfert sont recueillis par le vérificateur international, dans le bureau des services fiscaux, bien avant que l'économiste n'intervienne. Pourtant, c'est ensemble que les vérificateurs et les économistes peuvent le mieux décider, aux premières étapes de la vérification, des renseignements précis à obtenir du contribuable. Afin de réduire le temps que nécessitent les vérifications, les vérifications des prix de transfert doivent être soumises aux économistes plus tôt dans le processus et les économistes doivent œuvrer en collaboration plus étroite avec les vérificateurs internationaux.

Il importe d'avoir une bonne connaissance de la conduite des affaires à l'échelle internationale

4.57 Chaque vérificateur avec qui nous avons parlé a confirmé que la clé de la réussite d'une vérification internationale est de bien comprendre comment une entreprise organise ses opérations à l'échelle mondiale. Notre discussion de ce point avec les vérificateurs et notre examen de dossiers de vérification ont révélé que les vérificateurs internationaux ont souvent besoin d'obtenir les renseignements de ce genre d'autres sources à l'intérieur de l'Agence. Ils ne demandent pas souvent l'avis de spécialistes des industries pour planifier et effectuer leurs vérifications. Nous avons également vu des cas où une vérification avait été retardée par suite de l'incapacité du vérificateur international d'évaluer les renseignements fournis par le contribuable au sujet de ses opérations commerciales internationales.

4.58 Le poste de spécialiste des industries exige des personnes qui ont acquis une bonne compréhension du contexte dans lequel fonctionnent les sociétés d'un secteur donné, et qui sont donc capables de fournir une information qui aidera les vérificateurs internationaux à mieux cibler leurs procédures et leurs questions de vérification. Grâce à des discussions avec des participants et à un

examen de l'ordre du jour et des exposés présentés, nous avons constaté l'utilité des conférences nationales s'adressant à des secteurs précis, en particulier la conférence nationale du secteur bancaire, qui a été organisée par les Services des spécialistes des industries et qui a porté entre autres sur des questions d'observation au niveau international.

4.59 Toutefois, certaines des questions de conduite des affaires découlant des vérifications internationales de points précis relatifs aux prix de transfert et aux revenus de placements peuvent dépasser même l'expertise des spécialistes des industries. Même si les conférences nationales et les listes de questions propres à l'industrie soumises par les Services des spécialistes des industries sont des initiatives favorables du fait qu'elles traitent de questions internationales, il faut tout de même fournir aux vérificateurs internationaux une meilleure information sur des points précis de conduite des affaires dans un cadre mondial, afin de faciliter le processus de vérification.

4.60 **Recommandation.** L'Agence des douanes et du revenu du Canada devrait renforcer des aspects de sa gestion des vérifications internationales et de son appui à celles-ci, c'est-à-dire :

- signifier en bonne et due forme des demandes péremptoires et des demandes en vertu d'une convention fiscale de produire des documents ou de fournir des renseignements relatifs aux opérations à l'étranger;
- faire en sorte que les économistes participent plus tôt au processus de vérification et œuvrent en collaboration plus étroite avec les vérificateurs internationaux;
- fournir aux vérificateurs internationaux une meilleure information sur les questions de conduite des affaires à l'échelle mondiale dans des secteurs particuliers.

Réponse de l'Agence. L'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) accepte cette recommandation.

Lorsque le vérificateur croit que le contribuable a ou devrait avoir des documents concernant des transactions à l'étranger, lesquels documents n'ont pas été fournis par le contribuable, il faudrait utiliser des demandes péremptoires pour obtenir les renseignements demandés. L'ADRC a déjà institué un processus visant à obtenir l'avis des divers secteurs de l'Agence et du ministère de la Justice afin de faciliter l'utilisation des demandes péremptoires.

Nous continuerons à souligner, dans le cadre des séances de formation offertes à tous les employés qui participent aux vérifications de l'impôt au niveau international, l'importance de signifier en bonne et due forme des demandes péremptoires exigeant que les contribuables présentent des renseignements sur des transactions à l'étranger.

En outre, l'ADRC continuera d'encourager les vérificateurs internationaux à demander l'avis d'un économiste dès que possible dans les vérifications de transactions complexes relatives aux prix de transfert. Des présentations ont été faites au personnel des bureaux locaux, de façon périodique, sur le rôle de

l'économiste. Avec des ressources supplémentaires affectées aux économistes, il sera possible d'obtenir des conseils de leur part en temps plus opportun pour que les bonnes questions soient posées aux contribuables au début d'une vérification.

L'ADRC reconnaît que les vérificateurs internationaux des bureaux locaux et les économistes de l'Administration centrale doivent avoir tous les renseignements nécessaires sur la conduite des affaires à l'échelle mondiale dans des secteurs particuliers. L'ADRC s'assurera qu'il y a un partage efficace des connaissances entre ces spécialistes, notamment toutes les connaissances spécialisées sur les industries en ce qui a trait aux questions internationales. Les spécialistes de l'ADRC participent aussi à diverses tribunes internationales. Grâce au partage de ces connaissances sur la conduite des affaires à l'échelle mondiale dans des secteurs particuliers entre les divers secteurs de l'ADRC, notamment les vérificateurs internationaux dans les bureaux locaux, les vérifications internationales connaîtront plus de succès.

L'information de gestion pour la planification du programme

4.61 L'Agence réunit des renseignements sur le nombre d'heures consacrées à la vérification de questions d'impôt au niveau international, sur le nombre de cas réglés et sur les recouvrements d'impôt escomptés. Ces renseignements servent, avec d'autres indicateurs, à mesurer le rendement du programme de vérification internationale. En outre, une moyenne historique, sur trois ans, des heures directes et des recouvrements par cas sert à déterminer le nombre de cas que l'on s'attend de régler dans l'avenir et les recouvrements d'impôt correspondants, pour un niveau donné d'effectif.

4.62 Le « cas » constitue l'unité de base pour mesurer le rendement. Les heures directes de vérification et les nouvelles cotisations d'impôt sont consignées pour chaque cas. Quand on vérifie une grande société et les sociétés qui y sont associées, on ouvre un cas pour chaque année faisant l'objet d'une vérification et pour chaque société associée soumise à la vérification. La vérification des grandes sociétés porte sur une période allant d'un à cinq ans. Par conséquent, une vérification des transactions internationales d'une grande société peut représenter plusieurs cas.

4.63 Les vérificateurs internationaux ouvrent un cas supplémentaire pour continuer de consigner les activités de vérification internationale lorsque les vérificateurs nationaux ferment leur cas avant que la vérification des questions internationales ne soit terminée. Les bureaux des services fiscaux ont élaboré des pratiques différentes pour consigner la continuation de la vérification des questions internationales.

4.64 Par suite de ces pratiques, le nombre de cas réglés dans une année est sensiblement plus élevé que le nombre de vérifications réellement effectuées. En 2000-2001, la Direction de l'impôt international rapporte avoir réglé 360 cas dans lesquels des vérificateurs internationaux ont vérifié les transactions internationales de grandes sociétés. Nous estimons que cela représente environ 270 vérifications réelles.

4.65 Ces façons de compter les cas font que la Direction de l'impôt international n'a pas des renseignements exacts sur le nombre d'heures

nécessaires à l'exécution d'une vérification et sur les nouvelles cotisations d'impôt établies par suite de la vérification. De meilleurs renseignements sur le rendement pourraient servir à élaborer des lignes directrices concernant les heures directes nécessaires à l'exécution de vérifications de taille et de complexité différentes. Les gestionnaires auraient des renseignements plus utiles pour décider de l'attribution des ressources aux vérifications internationales.

4.66 Nous avons remarqué d'autres lacunes dans les renseignements.

- À l'heure actuelle, de nombreux vérificateurs nationaux consignent leur temps comme ayant été consacré à des activités de vérification nationale même si le temps a été consacré à la vérification de questions internationales. Le total des heures consacrées à la vérification de questions internationales devrait être consigné comme tel, que le travail ait été effectué par un spécialiste de la vérification internationale ou par un vérificateur national.
- Les spécialistes et les économistes de la Direction de l'impôt international ne consignent pas les heures directes consacrées à un cas.
- Les vérificateurs ne décrivent pas toujours avec exactitude, dans leurs rapports, les redressements qu'ils ont apportés au revenu et à l'impôt. Les gestionnaires utilisent ces renseignements pour déterminer quels secteurs d'inobservation sont les plus susceptibles de faire l'objet de redressements.

4.67 **Recommandation.** L'Agence des douanes et du revenu du Canada devrait réunir de meilleurs renseignements sur le temps nécessaire à l'exécution réelle d'une vérification des opérations internationales d'une grande société et sur les résultats d'une telle vérification.

Réponse de l'Agence. L'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) accepte cette recommandation et continuera d'examiner les moyens d'améliorer la déclaration du temps consacré aux activités relatives à l'impôt au niveau international pour que cette déclaration soit complète et exacte. Des directives destinées aux bureaux locaux sur la gestion des cas, qui sont en cours d'élaboration, clarifieront certaines questions relatives à la définition d'un « cas » afin d'aider les vérificateurs internationaux à déclarer le temps de façon plus exacte.

L'ADRC convient qu'il faut resserrer les contrôles lorsque des renseignements sont entrés dans les systèmes informatisés de l'Agence. L'ADRC s'assurera que les rapprochements relatifs aux redressements du revenu et de l'impôt effectués au moment de l'établissement de nouvelles cotisations soient effectués de façon périodique entre son système d'information principal et son système de cotisations supplémentaire.

Conclusion

4.68 Il faudrait une meilleure évaluation des risques d'inobservation par le contribuable des règles fiscales concernant les opérations internationales, pour déterminer quels travaux de contrôle de l'observation devraient être entrepris afin d'assurer un contrôle adéquat de l'établissement des cotisations d'impôt à payer. La Direction de l'impôt international et d'autres secteurs de la Direction générale des programmes d'observation pourraient réduire le temps consacré à l'exécution d'une vérification de questions internationales, en renforçant leur capacité de formuler des avis sur les pratiques de conduite des affaires à l'échelle internationale et de fournir une analyse économique plus tôt dans le processus de vérification. Le programme de vérification internationale a besoin de meilleurs renseignements sur les ressources consacrées à l'exécution d'une vérification des questions internationales, sur les nouvelles cotisations d'impôt établies et sur les enjeux mis en lumière par les nouvelles cotisations afin de déterminer pour l'avenir ses besoins en ressources et ses orientations en tant que programme.

4.69 L'Agence doit trouver des façons d'accroître plus rapidement les compétences des ressources humaines du programme de vérification internationale et étudier des moyens de veiller à ce que les vérifications internationales complexes soient effectuées. Dans la région de Toronto, où 40 p. 100 des grandes sociétés produisent leurs déclarations de revenus, la conjoncture économique a rendu difficile le recrutement et le maintien en poste des vérificateurs internationaux. Le niveau actuel des activités de dotation en personnel et de formation ne suffiront peut-être pas à résoudre ce problème. Dans certains bureaux des services fiscaux, plus du tiers des vérificateurs internationaux ont moins d'un an d'expérience et ont encore besoin de formation. D'autres employés, y compris certains vérificateurs des grandes sociétés ainsi que des petites et moyennes entreprises, recrutés sans expérience préalable de l'administration de l'impôt au niveau international, ont encore besoin d'une formation de base en cette matière.

À propos de la vérification

Objectif

La vérification visait à déterminer si les procédures actuelles de l'Agence des douanes et du revenu du Canada assurent un contrôle adéquat sur l'établissement des cotisations d'impôt à l'égard des opérations internationales des résidents du Canada.

Étendue et méthode

La vérification a porté principalement sur les activités de l'Agence visant à faire observer les articles de la *Loi de l'impôt sur le revenu* concernant les opérations internationales des résidents du Canada. Il y a des règles précises concernant l'imposition des opérations étrangères des résidents du Canada. Par exemple, les transferts de produits et de services entre des parties liées doivent se faire à des prix de pleine concurrence. Les règles visant les sociétés étrangères affiliées et le revenu étranger accumulé tiré de biens (REATB) qui figurent dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* du Canada régissent les dividendes et les autres revenus provenant de placements dans des entités étrangères.

Nous avons examiné le plan adopté par la Direction de l'impôt international afin de gérer les risques liés à l'impôt au niveau international et les opérations de vérification. Nous avons porté une attention particulière aux activités de la Division des opérations de l'impôt international, à l'Administration centrale de la Direction à Ottawa et de la Section de la vérification internationale dans des bureaux des services fiscaux choisis. Nous avons sélectionné et examiné des dossiers de vérification, tenu des entrevues avec des gestionnaires et des employés de l'Agence et analysé des données de rendement indiquant les résultats de la vérification des opérations internationales de Canadiens. Nous avons mis l'accent sur les activités visant l'observation de la loi par les plus grandes sociétés du Canada et sur les relations qui existent entre les spécialistes de la vérification internationale et les vérificateurs des grandes sociétés qui coordonnent leurs activités. Nous avons aussi considéré le soutien apporté par l'Administration centrale aux activités de vérification internationale ainsi que les conseils et l'orientation stratégiques fournis en matière d'évaluation des risques et d'élaboration d'une méthode pour faire observer la loi. Nous avons en outre discuté, avec le secteur privé, des opérations et des politiques de vérification internationale.

Critères

Notre vérification reposait sur les critères suivants :

- L'Agence devrait évaluer les risques pour l'impôt associés à l'inobservation, par les contribuables canadiens, des règles relatives à l'impôt canadien sur le revenu tiré d'opérations internationales et instaurer une stratégie en matière d'observation permettant de gérer efficacement ces risques.
- L'Agence devrait avoir la capacité (c.-à-d. les ressources et les systèmes) nécessaire pour exercer de façon satisfaisante ses activités visant l'observation fiscale au niveau international.
- La Direction de l'impôt international devrait apporter, en temps voulu, une orientation et une aide fonctionnelles aux opérations des bureaux des services fiscaux visant l'impôt au niveau international.
- L'Agence devrait avoir des renseignements exacts sur la nature et l'étendue de ses activités visant l'observation fiscale au niveau international.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Douglas Timmins
Directeur principal : Barry Elkin
Directeurs : Brenda Siegel et Denis Labelle

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Travaux de vérification connexes

Voir aussi le chapitre 11, Autres observations de vérification, le ministère des Finances — Au cours des dix dernières années, les arrangements fiscaux s'appliquant aux sociétés étrangères affiliées ont réduit les recettes fiscales du Canada de centaines de millions de dollars.

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Décembre 2002

Table des matières principale

Questions d'une importance particulière — 2002
Avant-propos et Points saillants

Chapitre 1 Repenser les rapports soumis par les Premières nations aux organismes fédéraux

Chapitre 2 Pêches et Océans Canada — Contribuer à la sécurité et à l'efficience de la navigation maritime

Chapitre 3 La *Loi sur les mesures spéciales d'importation* : une protection contre les importations sous-évaluées ou subventionnées

Chapitre 4 Agence des douanes et du revenu du Canada — L'imposition des opérations internationales des résidents du Canada

Chapitre 5 La gestion et le contrôle financiers au gouvernement fédéral

Chapitre 6 Statistique Canada — La gestion de la qualité des statistiques sur la santé

Chapitre 7 Agence spatiale canadienne — La mise en œuvre du Programme spatial canadien

Chapitre 8 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — L'acquisition de locaux à bureaux

Chapitre 9 La modernisation de la reddition de comptes dans le secteur public

Chapitre 10 Ministère de la Justice — Les coûts liés à la mise en œuvre du Programme canadien des armes à feu

Chapitre 11 Autres observations de vérification

Annexes

2002

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

DÉCEMBRE

Chapitre 5

La gestion et le contrôle financiers
au gouvernement fédéral

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de décembre 2002 de la vérificatrice générale du Canada comporte 11 chapitres, ainsi que les Questions d'une importance particulière — 2002, un Avant-propos, les Points saillants et des Annexes. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également disponible sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2002
N° de catalogue FA1-2002/2-13F
ISBN 0-662-88021-8

Chapitre

5

La gestion et le contrôle financiers au gouvernement fédéral

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 5

La gestion et le contrôle financiers sont essentiels pour que le gouvernement obtienne des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes 5

Le gouvernement a pris des initiatives pour améliorer la gestion et le contrôle financiers 6

Objet du chapitre 7

Observations et recommandations 10

Certains progrès ont été réalisés 10

Il reste encore des progrès à faire 10

Les ministères doivent renforcer leurs systèmes de contrôle interne 10

Les ministères doivent améliorer la qualité de l'information financière qu'ils fournissent 12

L'étude de la budgétisation et de l'octroi des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice doit être terminée 15

Il faut régler les questions qui retardent l'adoption de la comptabilité d'exercice intégrale pour les états financiers du gouvernement 17

Leadership, compétences et appui 21

Il faut un leadership et un appui au niveau central 22

Il faut un leadership et des compétences au sein des ministères 24

Conclusion 26

À propos du chapitre 28

Annexe

La comptabilité d'exercice 29

La gestion et le contrôle financiers au gouvernement fédéral

Points saillants

5.1 La réforme de la gestion financière est un but qui, depuis plus de 40 ans, semble impossible à atteindre pour le gouvernement du Canada. Celui-ci a toutefois enregistré quelques progrès récemment : il a réussi à mettre en application les conventions de la comptabilité d'exercice dans les ministères et à élaborer une orientation pour mettre en œuvre la fonction de contrôleur moderne. Néanmoins, il faudra mettre les bouchées doubles pour faire de la gestion et du contrôle financiers au gouvernement une réalité.

5.2 L'étude de la budgétisation et de l'octroi des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice que le gouvernement devait réaliser n'a pas beaucoup progressé. Le Secrétariat du Conseil du Trésor continue d'affirmer que cette question complexe exige une étude approfondie avant qu'une décision puisse être prise, même s'il l'étudie depuis déjà pas mal de temps. À notre avis, cette question doit être réglée pour que la gestion et le contrôle financiers au gouvernement puissent être efficaces.

5.3 Le 1er avril 2001, tous les ministères et organismes avaient implanté avec succès de nouveaux systèmes financiers capables de traiter l'information financière selon la méthode de la comptabilité d'exercice et de transmettre cette information aux systèmes centraux du gouvernement pour la préparation des états financiers sommaires. Comme nous l'avons mentionné dans nos rapports précédents au Parlement, les ministères et organismes doivent maintenant améliorer la qualité de l'information financière nécessaire aux analyses et aux rapports financiers et, en bout de ligne, à la préparation des états financiers sommaires du gouvernement. Ils doivent aussi veiller à ce que leurs systèmes de comptabilité et d'information financière soient dotés de contrôles internes adéquats.

5.4 Le modèle actuel d'états financiers n'exige pas que les ministères comptabilisent et présentent certains coûts et passifs importants. À notre avis, sans cette information, les états financiers ne présentent pas de l'information juste et fiable sur les coûts des programmes et la situation financière des ministères. Nous encourageons le gouvernement à régler les questions en suspens concernant les états financiers des ministères et à établir une date cible pour la finalisation d'états financiers ministériels qui soient vérifiables.

5.5 La gestion et le contrôle financiers sont essentiels pour que le gouvernement obtienne des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes. Il faut pour cela que le gouvernement utilise de l'information financière et non financière dans la prise de décision et se dote de systèmes efficaces en

matière d'information financière et de contrôles. Le Bureau du vérificateur général du Canada appuie pleinement les efforts du gouvernement pour mettre en œuvre de meilleures pratiques de gestion et de contrôle financiers, y compris l'adoption de la comptabilité d'exercice intégrale.

5.6 Cependant, pour que la gestion et le contrôle financiers soient plus efficaces, il faut bien davantage que de préparer tout simplement de l'information financière et de se doter de systèmes financiers. Il faut qu'à tous les niveaux du gouvernement, l'utilisation de l'information financière soit modifiée de sorte que la gestion et le contrôle financiers fassent partie intégrante des activités et de la prise de décision.

5.7 Le contrôleur général du Canada doit prendre la direction de ce changement :

- en tirant parti de l'intérêt créé par l'importance et la priorité données à l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur par le greffier du Conseil privé;
- en faisant progresser énergiquement la gestion et le contrôle financiers au sein du gouvernement de manière à ce que le contexte soit davantage propice au changement;
- en établissant une stratégie pour accroître la représentation des experts comptables aux postes d'agent financier principal et d'agent financier principal à temps plein.

Contexte et autres observations

5.8 La comptabilité d'exercice s'entend des règles de comptabilité utilisées pour comptabiliser les opérations financières d'une entité. La comptabilité d'exercice constate les opérations et les autres événements lorsqu'ils se produisent, qu'il y ait eu ou non rentrée ou sortie de fonds ou l'équivalent. Les charges sont comptabilisées dans l'exercice où les biens ou les services sont utilisés, les recettes sont comptabilisées dans l'exercice auquel elles appartiennent, et les avantages pluriannuels associés aux immobilisations de longue durée sont comptabilisés pendant la période où ces immobilisations doivent être utilisées.

5.9 L'information financière selon la comptabilité d'exercice aide les utilisateurs à comprendre toute l'étendue des activités gouvernementales — les ressources, les obligations, le financement, les coûts et les effets de ses activités, y compris le coût de l'utilisation des biens au fil du temps. Ce tableau plus complet permet aux législateurs de tenir le gouvernement davantage responsable de l'intendance de ses biens, de tous les coûts de ses programmes, et de sa capacité de s'acquitter de ses obligations financières à court et à long terme.

5.10 L'information financière selon la comptabilité d'exercice peut aussi contribuer à améliorer la prise de décision dans les ministères. Les gestionnaires mettront davantage l'accent sur l'intendance des biens et des passifs sur lesquels ils exercent un contrôle, tiendront compte de tous les coûts des services à offrir, et pourront voir comment l'éventail complet des coûts peut influer sur leur utilisation des fonds publics.

5.11 Dans le budget de 2001, le gouvernement a déclaré qu'il avait décidé de reporter d'au moins un an la mise en œuvre de la comptabilité d'exercice intégrale dans ses états financiers sommaires. Le gouvernement a pris cette décision, car il ne possédait pas encore d'information financière selon la comptabilité d'exercice lui permettant de tenir compte de l'effet de la mise en œuvre de la comptabilité d'exercice sur le budget, et aussi parce que d'importants volets de l'information nécessaire à la mise en œuvre de la comptabilité d'exercice intégrale n'avaient pas encore été validés et vérifiés. Nous encourageons le gouvernement à surmonter les difficultés qui retardent l'introduction de la comptabilité d'exercice pour la préparation de ses états financiers sommaires, y compris le mécanisme de détermination des estimations de la direction, et à adopter la comptabilité d'exercice intégrale pour l'exercice se terminant le 31 mars 2003.

Réaction du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat a indiqué les mesures qu'il a prises ou qu'il prévoit prendre afin de donner suite aux recommandations. Il a produit une réponse détaillée pour chacune des recommandations du chapitre.

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

Micromedia
ProQuest

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

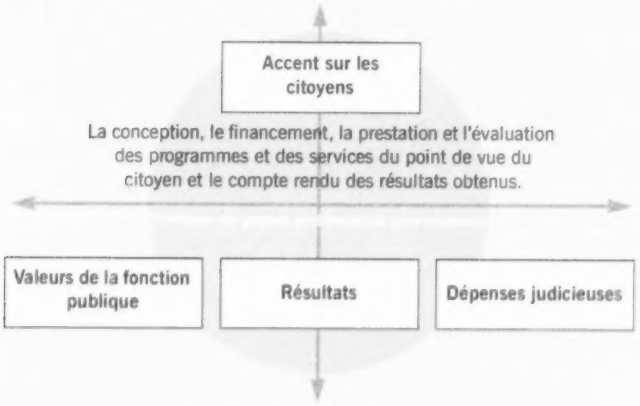
Introduction

La gestion et le contrôle financiers sont essentiels pour que le gouvernement obtienne des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes

5.12 Dans *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada* (mars 2000), le Secrétariat du Conseil du Trésor expose son cadre pour une gestion efficace, qui est fondé sur quatre engagements clés : placer les citoyens au cœur de ses préoccupations, respecter et renforcer les valeurs de la fonction publique, mettre l'accent sur les résultats et assurer des dépenses judicieuses (voir la pièce 5.1).

5.13 *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes* indique aussi que l'engagement de veiller à faire des dépenses judicieuses est un engagement à l'échelle des ministères et à celle du gouvernement. Aux deux niveaux, il est essentiel de mesurer et d'évaluer les résultats afin d'assurer des programmes et des services de grande qualité.

Pièce 5.1 Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : quatre engagements en matière de gestion



Source : Secrétariat du Conseil du Trésor, *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes – Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*

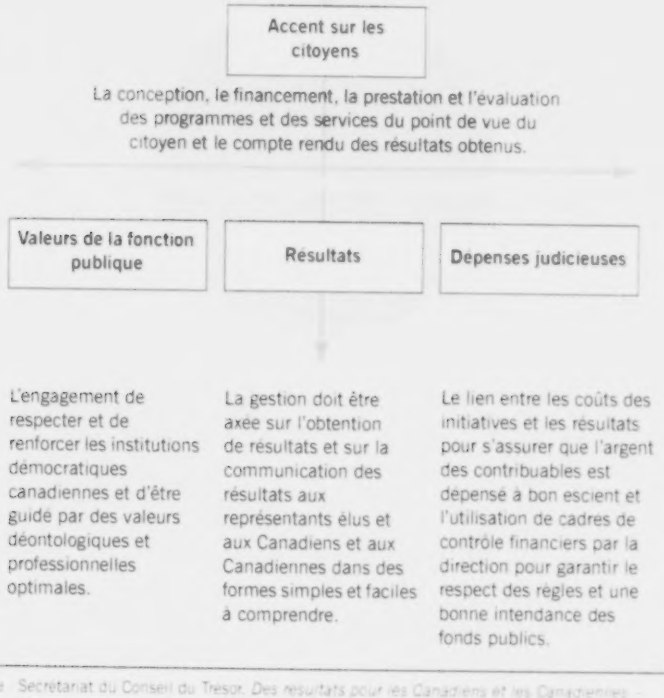
Introduction

La gestion et le contrôle financiers sont essentiels pour que le gouvernement obtienne des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes

5.12 Dans *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada* (mars 2000), le Secrétariat du Conseil du Trésor expose son cadre pour une gestion efficace, qui est fondé sur quatre engagements clés : placer les citoyens au cœur de ses préoccupations, respecter et renforcer les valeurs de la fonction publique, mettre l'accent sur les résultats et assurer des dépenses judicieuses (voir la pièce 5.1).

5.13 *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes* indique aussi que l'engagement de veiller à faire des dépenses judicieuses est un engagement à l'échelle des ministères et à celle du gouvernement. Aux deux niveaux, il est essentiel de mesurer et d'évaluer les résultats afin d'assurer des programmes et des services de grande qualité.

Pièce 5.1 Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : quatre engagements en matière de gestion



Source : Secrétariat du Conseil du Trésor, *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*

5.14 De même, le document indique que les ministères et organismes doivent mesurer et évaluer les principaux aspects des programmes et leur rendement dans les secteurs essentiels, et en rendre compte; tenir les gestionnaires responsables de l'atteinte des résultats; et veiller à ce qu'une analyse impartiale du rendement soit effectuée. De plus, les ministères doivent produire de l'information sur les coûts des programmes de manière à pouvoir affecter les ressources et restructurer les programmes en fonction de l'évolution des besoins et des priorités. Ils doivent intégrer l'information financière et non financière sur le rendement afin d'établir des liens entre les coûts et les résultats réels ou prévus. Ils doivent aussi gérer efficacement les risques et établir un environnement de contrôle adéquat.

5.15 À l'échelle du gouvernement, les fonctionnaires doivent pouvoir recueillir de l'information interministérielle intégrée sur les charges et les résultats. Cette information lui permettra d'évaluer le rendement global par rapport aux politiques et aux priorités, de gérer l'ensemble des risques et de trouver des possibilités d'améliorer l'efficience.

Le gouvernement a pris des initiatives pour améliorer la gestion et le contrôle financiers

5.16 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a un programme de gestion du changement à moyen terme visant à garantir que le gouvernement arrive à effectuer des dépenses judicieuses. Les initiatives en matière de changements sont les suivantes :

- la prestation des services axés sur les citoyens;
- le Gouvernement en direct;
- la modernisation de la fonction de contrôleur;
- l'amélioration des rapports au Parlement;
- l'intégrité des programmes;
- la création d'un milieu de travail exemplaire.

5.17 L'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur et l'accent qu'elle met sur la gestion et le contrôle financiers sont particulièrement importants. Le Secrétariat a lancé l'initiative afin de renforcer les capacités de gestion des ministères et des organismes. L'initiative vise à établir des normes et des pratiques pour intégrer l'information financière et non financière sur le rendement en un tout significatif et communiquer cette information à ceux qui en ont besoin; à évaluer et gérer adéquatement les risques; et à mettre en place des systèmes de contrôle appropriés. Elle doit aussi permettre d'améliorer les achats, la gestion des biens immobiliers, la gestion des biens et les autres activités de gestion des programmes et de gestion financière. La fonction de contrôleur moderne vise tous les gestionnaires, et non seulement les agents financiers, et elle constitue un volet important de chaque activité de gestion. L'initiative va au cœur de la gestion moderne et de l'atteinte des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes.

8-16

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

Micromedia
ProQuest

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

5.18 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a adopté la Stratégie d'information financière (SIF) pour faciliter l'emploi à des fins utiles des données financières, y compris de l'information de la comptabilité d'exercice intégrale (voir l'annexe). La Stratégie, qui fait maintenant partie intégrante de la fonction de contrôleur moderne, permet d'établir des liens plus étroits entre les coûts et les activités, les opérations et les résultats. Elle est une composante essentielle de l'information intégrée sur le rendement, de l'intendance et de la reddition de comptes.

5.19 La Stratégie d'information financière renouvelée comporte trois objectifs :

- Les ministères et les organismes choisiraient un des sept systèmes approuvés par le Secrétariat du Conseil du Trésor et mettraient en œuvre de nouveaux systèmes financiers permettant de comptabiliser et de présenter les opérations financières selon la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale.
- Le gouvernement établirait de nouvelles conventions comptables respectant les principes comptables généralement reconnus pour le secteur public. Les ministères et les organismes appliqueraient ces conventions et auraient la responsabilité principale de la qualité et de l'intégralité de l'information détaillée. Ils produiraient des états financiers annuels pouvant être vérifiés.
- Les gestionnaires du gouvernement auraient accès à une meilleure information financière et l'utiliseraient dans leur prise de décision courante.

5.20 Dans *Une gestion axée sur les résultats 2000*, le président du Conseil du Trésor a déclaré que le gouvernement adopterait la comptabilité d'exercice intégrale pour la préparation des *Comptes publics du Canada* en 2001-2002. Cette dernière étape importante pour améliorer l'information financière intégrerait la budgétisation et la préparation des états financiers selon la méthode de la comptabilité d'exercice.

Objet du chapitre

5.21 La gestion et le contrôle financiers préoccupent depuis longtemps le Bureau du vérificateur général du Canada. Le Bureau a effectué récemment un certain nombre de vérifications qui ont permis de suivre les progrès du gouvernement au chapitre de la mise en place d'une fonction de contrôleur moderne et de l'adoption de la Stratégie d'information financière (voir la pièce 5.2).

5.22 Il y a eu de nombreuses demandes en faveur d'une réforme financière au gouvernement depuis près de 40 ans (voir la pièce 5.3). L'importance de la question est largement reconnue, mais nous sommes désappointés qu'il n'y ait pas eu plus de progrès dans ce domaine.

5.23 Dans le chapitre, nous avons examiné les progrès réalisés par le gouvernement pour mettre en œuvre la comptabilité d'exercice et se doter des systèmes d'information financière connexes. Nous avons cherché des

réponses aux questions suivantes : Où en est l'information financière selon la comptabilité d'exercice et est-elle crédible? Les systèmes d'information financière conçus pour produire cette information sont-ils intégrés à un cadre de contrôle global permettant de produire de l'information financière selon la comptabilité d'exercice qui soit fiable? Nous voulions aussi savoir ce que le gouvernement avait décidé de faire au sujet de la budgétisation et de l'octroi des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice.

Pièce 5.2 Nos derniers rapports sur la gestion et le contrôle financiers

Année	Observations et recommandations
1999	**Chapitre 21 du rapport de novembre, « La stratégie d'information financière : l'état de préparation des ministères »** Le gouvernement n'a pas encore pris les mesures nécessaires pour obtenir des sous-ministres et de la haute direction qu'ils appuient la Stratégie d'information financière (SIF). À moins de deux ans de la date cible, nous recommandons fortement au gouvernement de mettre les bouchées doubles et d'encourager les ministères à accélérer leurs activités.
2000	**Chapitre 13 du rapport d'octobre, « L'évaluation des capacités de gestion financière des ministères »** À partir d'une évaluation des capacités de gestion financière de cinq ministères, le défi le plus important qui ressort est de faire comprendre le rôle important que la gestion financière peut et doit jouer dans la prise de décision courante.
2001	**Chapitre 1 du rapport de décembre, « La stratégie d'information financière : l'état de préparation de l'infrastructure »** Les ministères ont réussi à mettre en œuvre l'infrastructure de la SIF nécessaire, mais ils doivent stabiliser leurs systèmes et veiller à ce que des contrôles appropriés soient en place. Le gouvernement a établi des conventions comptables qui lui permettront d'adopter la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale, mais les ministères en sont à diverses étapes en ce qui a trait à l'application de ces conventions. Le gouvernement n'a pas beaucoup progressé dans le choix de son approche pour la budgétisation et l'octroi des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice. En résumé, le gouvernement a beaucoup de réalisations à son actif, mais il reste encore beaucoup de travail à faire pour mener son initiative à terme et il ne faudrait pas déclarer trop rapidement que la SIF est chose accomplie.
2002	**Chapitre 7 du rapport d'avril, « Les stratégies de mise en œuvre de la fonction de contrôleur moderne »** Nous avons évalué le caractère adéquat des stratégies et des plans pour mettre en œuvre la fonction de contrôleur moderne dans sept ministères et seuls trois de ces ministères s'étaient dotés de stratégies et de plans complets. Les ministères doivent aussi établir des dates cibles et des indicateurs clairs pour la fonction de contrôleur moderne et améliorer la compréhension qu'ont les gestionnaires de cette initiative.

5.24 Pour nos travaux, nous nous sommes fiés à la nature, l'étendue et la portée de notre vérification des états financiers sommaires du gouvernement du Canada. Nous avons tiré nos observations et nos constatations des travaux réalisés dans le cadre de cette vérification ainsi que d'autres vérifications réalisées par le Bureau du vérificateur général du Canada dans ce domaine.

5.25 Par conséquent, le chapitre ne résulte pas d'une vérification de la gestion et du contrôle financiers au gouvernement. Il expose plutôt les observations qui découlent de la vérification des états financiers sommaires du gouvernement et d'autres travaux de vérification effectués par notre bureau, et que nous jugeons importantes pour l'amélioration de la gestion et du contrôle financiers au gouvernement. De plus amples renseignements sur les objectifs de la vérification ainsi que sur l'étendue et la méthode sont donnés à la fin du chapitre, à la section « À propos de la vérification ».

Pièce 5.3 Demandes précédentes en faveur d'une réforme financière

Année	Recommandation
1962	**Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Commission Glassco)** « Pour aider la direction à prendre de bonnes décisions, une comptabilité doit renseigner complètement sur tous les frais d'exploitation. » Un tel système permet d'améliorer la prise de décision.
1979	**Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (Commission Lambert)** « ...[que des systèmes complets de comptabilité basés sur les coûts soient élaborés et appliqués dans tous les ministères et organismes fédéraux, et que ces systèmes permettent, premièrement, de tenir compte de tous les coûts de manière précise et en temps opportun, et deuxièmement, qu'ils puissent être intégrés à des systèmes d'analyse des coûts permettant l'étude des données ainsi obtenues. »
1987	**Bureau du vérificateur général, Étude de la gestion et du contrôle financiers** L'information dont disposent actuellement les gestionnaires leur donne une idée de leur situation par rapport à leur budget, mais ne dit rien sur la rentabilité de leurs opérations. Bien que des données soient publiées sur les opérations, il est rarement possible de les lier aux données financières afin de déterminer le coût d'opérations particulières. Selon le concept qui sous-tend la gestion financière, les objectifs, les résultats et les ressources doivent être liés.
1997	**Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'administration fédérale** « Le Groupe indépendant estime que la fonction de contrôleur moderne consiste à veiller à ce que la direction, dans son processus décisionnel, puisse compter sur une information rigoureuse, exhaustive et intégrée portant sur la performance financière, non financière, historique et future, ainsi que sur des conseils, des analyses et des interprétations appropriées à l'égard de cette information. »

réponses aux questions suivantes : Où en est l'information financière selon la comptabilité d'exercice et est-elle crédible? Les systèmes d'information financière conçus pour produire cette information sont-ils intégrés à un cadre de contrôle global permettant de produire de l'information financière selon la comptabilité d'exercice qui soit fiable? Nous voulions aussi savoir ce que le gouvernement avait décidé de faire au sujet de la budgétisation et de l'octroi des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice.

Pièce 5.2 Nos derniers rapports sur la gestion et le contrôle financiers

Année	Observations et recommandations
1999	**Chapitre 21 du rapport de novembre, « La stratégie d'information financière : l'état de préparation des ministères »** Le gouvernement n'a pas encore pris les mesures nécessaires pour obtenir des sous-ministres et de la haute direction qu'ils appuient la Stratégie d'information financière (SIF). À moins de deux ans de la date cible, nous recommandons fortement au gouvernement de mettre les bouchées doubles et d'encourager les ministères à accélérer leurs activités.
2000	**Chapitre 13 du rapport d'octobre, « L'évaluation des capacités de gestion financière des ministères »** À partir d'une évaluation des capacités de gestion financière de cinq ministères, le défi le plus important qui ressort est de faire comprendre le rôle important que la gestion financière peut et doit jouer dans la prise de décision courante.
2001	**Chapitre 1 du rapport de décembre, « La stratégie d'information financière : l'état de préparation de l'infrastructure »** Les ministères ont réussi à mettre en œuvre l'infrastructure de la SIF nécessaire, mais ils doivent stabiliser leurs systèmes et veiller à ce que des contrôles appropriés soient en place. Le gouvernement a établi des conventions comptables qui lui permettront d'adopter la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale, mais les ministères en sont à diverses étapes en ce qui a trait à l'application de ces conventions. Le gouvernement n'a pas beaucoup progressé dans le choix de son approche pour la budgétisation et l'octroi des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice. En résumé, le gouvernement a beaucoup de réalisations à son actif, mais il reste encore beaucoup de travail à faire pour mener son initiative à terme et il ne faudrait pas déclarer trop rapidement que la SIF est chose accomplie.
2002	**Chapitre 7 du rapport d'avril, « Les stratégies de mise en œuvre de la fonction de contrôleur moderne »** Nous avons évalué le caractère adéquat des stratégies et des plans pour mettre en œuvre la fonction de contrôleur moderne dans sept ministères et seuls trois de ces ministères s'étaient dotés de stratégies et de plans complets. Les ministères doivent aussi établir des dates cibles et des indicateurs clairs pour la fonction de contrôleur moderne et améliorer la compréhension qu'ont les gestionnaires de cette initiative.

5.24 Pour nos travaux, nous nous sommes fiés à la nature, l'étendue et la portée de notre vérification des états financiers sommaires du gouvernement du Canada. Nous avons tiré nos observations et nos constatations des travaux réalisés dans le cadre de cette vérification ainsi que d'autres vérifications réalisées par le Bureau du vérificateur général du Canada dans ce domaine.

5.25 Par conséquent, le chapitre ne résulte pas d'une vérification de la gestion et du contrôle financiers au gouvernement. Il expose plutôt les observations qui découlent de la vérification des états financiers sommaires du gouvernement et d'autres travaux de vérification effectués par notre bureau, et que nous jugeons importantes pour l'amélioration de la gestion et du contrôle financiers au gouvernement. De plus amples renseignements sur les objectifs de la vérification ainsi que sur l'étendue et la méthode sont donnés à la fin du chapitre, à la section « À propos de la vérification ».

Pièce 5.3 Demandes précédentes en faveur d'une réforme financière

Année	Recommandation
1962	**Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Commission Glassco)** « Pour aider la direction à prendre de bonnes décisions, une comptabilité doit renseigner complètement sur tous les frais d'exploitation. » Un tel système permet d'améliorer la prise de décision.
1979	**Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (Commission Lambert)** « ...[que des systèmes complets de comptabilité basés sur les coûts soient élaborés et appliqués dans tous les ministères et organismes fédéraux, et que ces systèmes permettent, premièrement, de tenir compte de tous les coûts de manière précise et en temps opportun, et deuxièmement, qu'ils puissent être intégrés à des systèmes d'analyse des coûts permettant l'étude des données ainsi obtenues. »
1987	**Bureau du vérificateur général, Étude de la gestion et du contrôle financiers** L'information dont disposent actuellement les gestionnaires leur donne une idée de leur situation par rapport à leur budget, mais ne dit rien sur la rentabilité de leurs opérations. Bien que des données soient publiées sur les opérations, il est rarement possible de les lier aux données financières afin de déterminer le coût d'opérations particulières. Selon le concept qui sous-tend la gestion financière, les objectifs, les résultats et les ressources doivent être liés.
1997	**Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'administration fédérale** « Le Groupe indépendant estime que la fonction de contrôleur moderne consiste à veiller à ce que la direction, dans son processus décisionnel, puisse compter sur une information rigoureuse, exhaustive et intégrée portant sur la performance financière, non financière, historique et future, ainsi que sur des conseils, des analyses et des interprétations appropriées à l'égard de cette information. »

Observations et recommandations

Certains progrès ont été réalisés

5.26 Ces dernières années, le gouvernement a commencé à faire avancer les pratiques de gestion et de contrôle financiers. Voici quelques-unes de ses réalisations :

- Le Secrétariat du Conseil du Trésor a élaboré une série de conventions comptables pour la comptabilité d'exercice, que les ministères ont adoptées.
- Le Secrétariat a établi une stratégie pour la prochaine phase de l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur et a diffusé une orientation, à l'intention des ministères et organismes, sur la préparation des plans pour mettre en œuvre cette initiative.
- Les ministères ont effectué des autoévaluations de leur capacité de contrôle moderne et ont préparé des plans de mise en œuvre en réponse à leurs constatations.
- Le 1er avril 2001, tous les ministères et organismes avaient réussi à se doter d'un des systèmes d'information recommandés par le Secrétariat pour permettre la mise en place de la comptabilité d'exercice.
- Pour 2002-2003, la fonction de contrôleur moderne constitue une priorité dans les ententes de rendement passées par le greffier du Bureau du Conseil privé avec les sous-ministres.

5.27 Le Bureau du vérificateur général du Canada reconnaît ces réalisations et appuie intégralement les plans et les stratégies du gouvernement en vue d'améliorer les pratiques de gestion financière au gouvernement, y compris la mise en œuvre de systèmes d'information financière et de la comptabilité d'exercice intégrale.

Il reste encore des progrès à faire

5.28 Le gouvernement a consacré énormément de temps, d'argent et d'efforts pour améliorer ses pratiques de gestion financière. Par conséquent, avant notre vérification des états financiers sommaires du gouvernement du Canada, nous nous attendions à constater une amélioration considérable dans la préparation de l'information financière, ainsi que dans la mise en œuvre et l'utilisation des systèmes d'information financière connexes. Mais ce que nous avons observé en réalité, c'est que la gestion et le contrôle financiers au gouvernement ont encore besoin d'améliorations importantes.

Les ministères doivent renforcer leurs systèmes de contrôle interne

5.29 Dans le chapitre 1 de notre rapport de décembre 2001, intitulé « La Stratégie d'information financière : l'état de préparation de l'infrastructure », nous avons évalué les contrôles régissant certains systèmes informatisés, ainsi que les contrôles de gestion et de surveillance connexes, dans trois ministères ou organismes. Au cours de l'année écoulée, nous avons évalué ces contrôles dans cinq ministères ou organismes, et dans le Système régional de paye du gouvernement (voir la pièce 5.4).

Pièce 5.4 Aperçu des évaluations des contrôles

Objectif

Nous avons cherché à évaluer la qualité des contrôles de certains systèmes d'information financière. Nous voulions déterminer la mesure dans laquelle les contrôles des divers ministères étaient suffisants pour garantir que l'information financière était exacte, complète et autorisée comme il se doit.

Étendue

En 2001[1], nous avons choisi deux ministères et un organisme, et en 2002[2], nous avons choisi quatre ministères, un organisme et le Système régional de paye du gouvernement. Les ministères et l'organisme faisaient partie des plus gros ministères et organismes et utilisaient l'un des systèmes approuvés dans le cadre de l'initiative des systèmes partagés.

Méthode

Nous avons consigné en dossier notre compréhension des divers contrôles des ministères et organismes choisis, et recensé et testé les contrôles clés (les contrôles responsables de la prévention ou de la détection des erreurs dans l'information financière).

Conclusion

À l'exception du Système régional de paye du gouvernement (voir la pièce 5.5), nous avons constaté que les contrôles ne respectaient pas les exigences. Cependant, les ministères ont bien accueilli nos recommandations. Dans la plupart des cas, ils pourront régler les problèmes assez rapidement s'ils s'en occupent adéquatement.

Notes : [1] Patrimoine canadien, Agriculture et Agroalimentaire Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada (systèmes de dépenses).

[2] Pêches et Océans Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, l'Agence des douanes et du revenu du Canada (système du grand livre des recettes) et le Système régional de paye du gouvernement.

5.30 À l'exception du Système régional de paye du gouvernement (voir la pièce 5.5), les difficultés importantes que nous avions cernées dans notre rapport de 2001 sont toujours présentes (voir « Contrôles des systèmes d'information : des difficultés à surmonter » à la page 13).

5.31 Les difficultés que nous avons relevées ne sont pas insurmontables. En s'y mettant, il est possible de régler la plupart de ces problèmes assez rapidement. Plusieurs ministères ont déjà pris des mesures pour s'y attaquer. Les ministères ont ainsi l'occasion de renforcer considérablement leurs systèmes de contrôle globaux. Les contrôles fondés sur les systèmes peuvent généralement être appliqués plus systématiquement et de façon plus complète que les contrôles manuels. C'est la raison pour laquelle ils sont préférables.

5.32 Les ministères doivent aussi demander à leur fonction de vérification interne de leur fournir une assurance sur les systèmes comptables financiers et les systèmes connexes. La version révisée de la Politique sur la vérification interne du Conseil du Trésor établit un nouveau rôle pour la vérification interne en tant que fournisseur d'une assurance, notamment d'une assurance de l'intégralité et de l'exactitude de l'information nécessaire à la prise de décision et aux rapports. Cette approche renforcerait l'intégrité de l'information financière au sein des ministères et aiderait à garantir l'intégrité des systèmes et de l'information partagés au gouvernement.

Pièce 5.4 Aperçu des évaluations des contrôles

Objectif

Nous avons cherché à évaluer la qualité des contrôles de certains systèmes d'information financière. Nous voulions déterminer la mesure dans laquelle les contrôles des divers ministères étaient suffisants pour garantir que l'information financière était exacte, complète et autorisée comme il se doit.

Étendue

En 2001[1], nous avons choisi deux ministères et un organisme, et en 2002[2], nous avons choisi quatre ministères, un organisme et le Système régional de paye du gouvernement. Les ministères et l'organisme faisaient partie des plus gros ministères et organismes et utilisaient l'un des systèmes approuvés dans le cadre de l'initiative des systèmes partagés.

Méthode

Nous avons consigné en dossier notre compréhension des divers contrôles des ministères et organismes choisis, et recensé et testé les contrôles clés (les contrôles responsables de la prévention ou de la détection des erreurs dans l'information financière).

Conclusion

À l'exception du Système régional de paye du gouvernement (voir la pièce 5.5), nous avons constaté que les contrôles ne respectaient pas les exigences. Cependant, les ministères ont bien accueilli nos recommandations. Dans la plupart des cas, ils pourront régler les problèmes assez rapidement s'ils s'en occupent adéquatement.

Notes : [1] Patrimoine canadien, Agriculture et Agroalimentaire Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada (systèmes de dépenses).

[2] Pêches et Océans Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, l'Agence des douanes et du revenu du Canada (système du grand livre des recettes) et le Système régional de paye du gouvernement.

5.30 À l'exception du Système régional de paye du gouvernement (voir la pièce 5.5), les difficultés importantes que nous avions cernées dans notre rapport de 2001 sont toujours présentes (voir « Contrôles des systèmes d'information : des difficultés à surmonter » à la page 13).

5.31 Les difficultés que nous avons relevées ne sont pas insurmontables. En s'y mettant, il est possible de régler la plupart de ces problèmes assez rapidement. Plusieurs ministères ont déjà pris des mesures pour s'y attaquer. Les ministères ont ainsi l'occasion de renforcer considérablement leurs systèmes de contrôle globaux. Les contrôles fondés sur les systèmes peuvent généralement être appliqués plus systématiquement et de façon plus complète que les contrôles manuels. C'est la raison pour laquelle ils sont préférables.

5.32 Les ministères doivent aussi demander à leur fonction de vérification interne de leur fournir une assurance sur les systèmes comptables financiers et les systèmes connexes. La version révisée de la Politique sur la vérification interne du Conseil du Trésor établit un nouveau rôle pour la vérification interne en tant que fournisseur d'une assurance, notamment d'une assurance de l'intégralité et de l'exactitude de l'information nécessaire à la prise de décision et aux rapports. Cette approche renforcerait l'intégrité de l'information financière au sein des ministères et aiderait à garantir l'intégrité des systèmes et de l'information partagés au gouvernement.

Pièce 5.5 Le Système régional de paye – Évaluation des contrôles

Les coûts du personnel civil du gouvernement du Canada représentent environ 14 milliards de dollars par année. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) traite la paye du gouvernement grâce à son système régional de paye. Les ministères et organismes tiennent les fichiers maîtres centraux de la paye utilisés par le Système pour produire la paye qui a lieu toutes les deux semaines. TPSGC a intégré directement des contrôles clés dans le système, notamment sur les autorisations, les modifications, les rapports d'écart, les rapprochements des comptes de contrôle et la séparation des tâches. Il a aussi adopté un processus structuré de gestion des changements du programme qui comprend la détermination des besoins, les tests du programme et l'acceptation de l'utilisateur avant la mise en production. Les ministères exercent des contrôles sur la saisie et la modification des données, et l'autorisation des changements au fichier maître de la paye en séparant les tâches entourant la saisie et la vérification des données, et en veillant à ce que toutes les erreurs soient corrigées. De plus, des contrôles de surveillance et de gestion (comme la comparaison des dépenses prévues et des dépenses réelles, l'examen des rapports d'analyse des erreurs et des analyses de ratios) sont exécutés tant par TPSGC que par les ministères pour garantir le caractère opportun, l'exactitude et l'intégralité du traitement de la paye. En nous fondant sur cette évaluation du cadre de contrôle du Système régional de paye, nous avons conclu que les contrôles répondaient aux objectifs d'évaluation des contrôles.

5.33 **Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait veiller à ce que les ministères établissent des dates cibles et des plans, y compris pour l'assurance que les services ministériels de vérification interne doivent fournir, afin de relever les défis du contrôle interne dans leurs systèmes d'information et de comptabilité financières.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat du Conseil du Trésor dirige plusieurs groupes de travail pour aider les ministères à modifier les cadres de contrôle de leurs systèmes d'information et de comptabilité financière. Certains groupes de travail s'occupent séparément des états financiers ministériels, de la classification et du codage des opérations financières, des questions liées aux systèmes et de la vérification interne. Chacun de ces groupes se réunit à titre consultatif pour résoudre les problèmes en fonction des risques.

Les ministères doivent améliorer la qualité de l'information financière qu'ils fournissent

5.34 Dans notre vérification des états financiers sommaires du gouvernement, nous avons constaté que la qualité de l'information financière pose des problèmes dans de nombreux ministères. Certains des problèmes ont été constatés par la fonction du receveur général de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, qui examine régulièrement l'information sommaire transmise par les ministères. La fonction du receveur général est en effet responsable de l'exactitude et de l'intégralité du Système central de gestion des rapports financiers. L'examen du contrôle de la qualité effectué par le receveur général révèle généralement ce qui suit :

- des combinaisons non valides de comptes financiers et de codes de crédit;

- l'utilisation erronée de codes de rapport restreints;
- l'utilisation erronée de certaines références à des crédits;
- des comptes financiers dont les soldes sont incorrects.

Contrôles des systèmes d'information : des difficultés à surmonter

- **Contrôles de traitement manuels.** Dans le nouvel environnement de contrôle informatisé, les cadres de contrôle n'intègrent pas adéquatement les contrôles de traitement manuels. Les principaux contrôles de traitement relatifs aux achats, aux paiements et à la confirmation de la réception des biens et des services sont exécutés en dehors de l'environnement des systèmes informatisés. Les contrôles manuels sont moins systématiques et moins complets que les contrôles électroniques. Il est plus facile de les contourner, ils sont plus vulnérables aux erreurs ou aux fraudes sous forme d'activités incomplètes, inexactes ou non autorisées.
- **Contrôles de sécurité électroniques.** Les contrôles de sécurité électroniques ne sont pas bien gérés. Le premier mécanisme de contrôle de nombreux nouveaux systèmes est la gestion et le contrôle des droits d'accès et des privilèges des utilisateurs. Nous avons constaté qu'un trop grand nombre de personnes ont un accès universel aux systèmes ou que des personnes ont la permission d'exécuter certaines fonctions qui sont incompatibles avec leurs autres rôles et responsabilités. Par conséquent, l'information pourrait être perdue ou corrompue.
- **Contrôles de surveillance.** Les contrôles de surveillance doivent être considérablement améliorés. Ces contrôles font partie intégrante de tout cadre de contrôle parce qu'ils supposent que la haute direction analyse la vraisemblance des résultats. Sans contrôles de surveillance suffisants, l'exactitude et la validité des données peuvent être compromises, et des dépenses inexactes ou non autorisées peuvent en résulter. La direction doit faire bien plus que comparer les résultats réels aux prévisions ou aux limites des affectations globales; souvent, ces formes d'examen de base ne permettent pas de déceler des erreurs qui ne sont pas évidentes parce que les charges ne dépassent pas les limites du budget. Il faut attacher une attention particulière aux principales mesures du rendement financier (comme les changements apportés aux immobilisations ou aux passifs que contrôle un gestionnaire, ou l'âge chronologique des comptes débiteurs); à l'examen des comptes de contrôle et des comptes des grands livres auxiliaires; à l'examen des opérations inhabituelles ou à risque élevé, y compris certains paiements de subvention et de contribution; et à l'examen des soldes des comptes d'attente et à l'exécution des rapprochements périodiques des principaux comptes de contrôle (par exemple, les comptes débiteurs, les opérations intergouvernementales et l'encaisse).
- **Nouveaux systèmes financiers.** Les ministères n'exploitent pas pleinement les capacités de leurs nouveaux systèmes financiers. Souvent, ces systèmes ne servent qu'à compiler les résultats produits à l'aide des vieux systèmes. Par conséquent, de nombreux ministères gardent leurs anciens systèmes et processus plutôt que de chercher des occasions d'améliorer l'intégration de ces systèmes et processus et d'établir des interfaces entre ceux-ci et les nouveaux systèmes. Cette approche en matière de développement et d'intégration des systèmes rend les opérations plus complexes et les coûts opérationnels plus élevés dans les ministères, car il faut assurer la maintenance des anciens et des nouveaux systèmes et pratiques. Ces vieux systèmes exigeront un jour une importante mise à niveau ou un remplacement. Lorsqu'ils planifient leurs systèmes d'information, les ministères doivent envisager d'intégrer leurs vieux systèmes aux nouveaux systèmes approuvés par le Secrétariat du Conseil du Trésor.

Pièce 5.5 Le Système régional de paye – Évaluation des contrôles

Les coûts du personnel civil du gouvernement du Canada représentent environ 14 milliards de dollars par année. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) traite la paye du gouvernement grâce à son système régional de paye. Les ministères et organismes tiennent les fichiers maîtres centraux de la paye utilisés par le Système pour produire la paye qui a lieu toutes les deux semaines. TPSGC a intégré directement des contrôles clés dans le système, notamment sur les autorisations, les modifications, les rapports d'écart, les rapprochements des comptes de contrôle et la séparation des tâches. Il a aussi adopté un processus structuré de gestion des changements du programme qui comprend la détermination des besoins, les tests du programme et l'acceptation de l'utilisateur avant la mise en production. Les ministères exercent des contrôles sur la saisie et la modification des données, et l'autorisation des changements au fichier maître de la paye en séparant les tâches entourant la saisie et la vérification des données, et en veillant à ce que toutes les erreurs soient corrigées. De plus, des contrôles de surveillance et de gestion (comme la comparaison des dépenses prévues et des dépenses réelles, l'examen des rapports d'analyse des erreurs et des analyses de ratios) sont exécutés tant par TPSGC que par les ministères pour garantir le caractère opportun, l'exactitude et l'intégralité du traitement de la paye. En nous fondant sur cette évaluation du cadre de contrôle du Système régional de paye, nous avons conclu que les contrôles répondaient aux objectifs d'évaluation des contrôles.

5.33 Recommandation. Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait veiller à ce que les ministères établissent des dates cibles et des plans, y compris pour l'assurance que les services ministériels de vérification interne doivent fournir, afin de relever les défis du contrôle interne dans leurs systèmes d'information et de comptabilité financières.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat du Conseil du Trésor dirige plusieurs groupes de travail pour aider les ministères à modifier les cadres de contrôle de leurs systèmes d'information et de comptabilité financière. Certains groupes de travail s'occupent séparément des états financiers ministériels, de la classification et du codage des opérations financières, des questions liées aux systèmes et de la vérification interne. Chacun de ces groupes se réunit à titre consultatif pour résoudre les problèmes en fonction des risques.

Les ministères doivent améliorer la qualité de l'information financière qu'ils fournissent

5.34 Dans notre vérification des états financiers sommaires du gouvernement, nous avons constaté que la qualité de l'information financière pose des problèmes dans de nombreux ministères. Certains des problèmes ont été constatés par la fonction du receveur général de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, qui examine régulièrement l'information sommaire transmise par les ministères. La fonction du receveur général est en effet responsable de l'exactitude et de l'intégralité du Système central de gestion des rapports financiers. L'examen du contrôle de la qualité effectué par le receveur général révèle généralement ce qui suit :

- des combinaisons non valides de comptes financiers et de codes de crédit;

- l'utilisation erronée de codes de rapport restreints;
- l'utilisation erronée de certaines références à des crédits;
- des comptes financiers dont les soldes sont incorrects.

Contrôles des systèmes d'information : des difficultés à surmonter

- **Contrôles de traitement manuels.** Dans le nouvel environnement de contrôle informatisé, les cadres de contrôle n'intègrent pas adéquatement les contrôles de traitement manuels. Les principaux contrôles de traitement relatifs aux achats, aux paiements et à la confirmation de la réception des biens et des services sont exécutés en dehors de l'environnement des systèmes informatisés. Les contrôles manuels sont moins systématiques et moins complets que les contrôles électroniques. Il est plus facile de les contourner, ils sont plus vulnérables aux erreurs ou aux fraudes sous forme d'activités incomplètes, inexactes ou non autorisées.
- **Contrôles de sécurité électroniques.** Les contrôles de sécurité électroniques ne sont pas bien gérés. Le premier mécanisme de contrôle de nombreux nouveaux systèmes est la gestion et le contrôle des droits d'accès et des priviléges des utilisateurs. Nous avons constaté qu'un trop grand nombre de personnes ont un accès universel aux systèmes ou que des personnes ont la permission d'exécuter certaines fonctions qui sont incompatibles avec leurs autres rôles et responsabilités. Par conséquent, l'information pourrait être perdue ou corrompue.
- **Contrôles de surveillance.** Les contrôles de surveillance doivent être considérablement améliorés. Ces contrôles font partie intégrante de tout cadre de contrôle parce qu'ils supposent que la haute direction analyse la vraisemblance des résultats. Sans contrôles de surveillance suffisants, l'exactitude et la validité des données peuvent être compromises, et des dépenses inexactes ou non autorisées peuvent en résulter. La direction doit faire bien plus que comparer les résultats réels aux prévisions ou aux limites des affectations globales; souvent, ces formes d'examen de base ne permettent pas de déceler des erreurs qui ne sont pas évidentes parce que les charges ne dépassent pas les limites du budget. Il faut attacher une attention particulière aux principales mesures du rendement financier (comme les changements apportés aux immobilisations ou aux passifs que contrôle un gestionnaire, ou l'âge chronologique des comptes débiteurs); à l'examen des comptes de contrôle et des comptes des grands livres auxiliaires; à l'examen des opérations inhabituelles ou à risque élevé, y compris certains paiements de subvention et de contribution; et à l'examen des soldes des comptes d'attente et à l'exécution des rapprochements périodiques des principaux comptes de contrôle (par exemple, les comptes débiteurs, les opérations intergouvernementales et l'encaisse).
- **Nouveaux systèmes financiers.** Les ministères n'exploitent pas pleinement les capacités de leurs nouveaux systèmes financiers. Souvent, ces systèmes ne servent qu'à compiler les résultats produits à l'aide des vieux systèmes. Par conséquent, de nombreux ministères gardent leurs anciens systèmes et processus plutôt que de chercher des occasions d'améliorer l'intégration de ces systèmes et processus et d'établir des interfaces entre ceux-ci et les nouveaux systèmes. Cette approche en matière de développement et d'intégration des systèmes rend les opérations plus complexes et les coûts opérationnels plus élevés dans les ministères, car il faut assurer la maintenance des anciens et des nouveaux systèmes et pratiques. Ces vieux systèmes exigeront un jour une importante mise à niveau ou un remplacement. Lorsqu'ils planifient leurs systèmes d'information, les ministères doivent envisager d'intégrer leurs vieux systèmes aux nouveaux systèmes approuvés par le Secrétariat du Conseil du Trésor.

5.35 Notre vérification des états financiers sommaires du gouvernement a aussi révélé des problèmes dans la qualité de l'information financière produite par les ministères. Voici quelques exemples :

- des comptes de contrôle et des comptes d'attente non rapprochés en temps voulu;
- des erreurs dans les dossiers de présentation des comptes publics;
- des opérations interministérielles non rapprochées;
- des corrections apportées à l'information financière ministérielle au cours de la vérification; y compris plusieurs corrections importantes au solde des comptes à la toute fin de la vérification.

5.36 Les autoévaluations réalisées par les ministères lorsqu'ils se sont préparés à mettre en œuvre l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur ont révélé aussi un certain nombre de lacunes dans les principaux domaines de l'intendance des ressources et dans la capacité de combiner ou d'intégrer l'information financière et d'autres informations sur le rendement en vue de la prise de décision. (Voir le chapitre 7 de notre rapport d'avril 2002, « Les stratégies de mise en œuvre de la fonction de contrôleur moderne ».) Notre évaluation antérieure des capacités de gestion financière de cinq ministères avait donné des résultats semblables. (Voir le chapitre 13 de notre rapport d'octobre 2000, « L'évaluation des capacités de gestion financière des ministères ».)

5.37 Ces capacités de contrôle et la qualité de l'information financière sous-jacente utilisée pour la prise de décision sont essentielles pour qu'un ministère puisse améliorer ses pratiques de gestion financière et comprendre les répercussions financières de ses décisions. En mai 2002, le Secrétariat du Conseil du Trésor a diffusé des directives aux ministères et organismes concernant l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur. Pour s'attaquer aux questions cernées dans l'autoévaluation de leur capacité de la fonction de contrôleur moderne, les ministères et organismes étaient tenus d'établir des plans d'action, y compris une stratégie de communication et de perfectionnement qui renforceraient les éléments d'une fonction de contrôleur moderne.

5.38 **Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait veiller à ce que les ministères aient des plans et des stratégies pour améliorer la qualité de l'information financière afin qu'ils puissent produire des analyses et des rapports financiers, et en bout de ligne, afin que le gouvernement puisse préparer ses états financiers sommaires.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat du Conseil du Trésor examine attentivement les capacités et les pratiques d'analyse et de rapport financiers des ministères ainsi que la qualité de l'information financière. Une des principales réalisations découlant de la mise en œuvre de la Stratégie d'information financière est que, pour la toute première fois, tous les ministères doivent maintenant préparer un jeu complet d'états financiers dressés selon la comptabilité d'exercice. Le Secrétariat évalue actuellement ces états financiers et donnera de la rétroaction aux ministères. En se fondant

en partie sur cette rétroaction, le groupe de travail sur les états financiers ministériels établira des normes appropriées de qualité des données et d'autres normes, afin d'aider les ministères à préparer et à analyser leurs états financiers.

Les agents financiers principaux à temps plein ont été priés d'attester la qualité constante de leur information financière et de préparer des états financiers à des fins d'analyse interne. Le Secrétariat du Conseil du Trésor continue de collaborer étroitement avec le receveur général pour détecter et résoudre les problèmes liés à la qualité des données. Le receveur général examine l'information fournie par les ministères tous les mois et fournit rapidement de la rétroaction afin de permettre aux ministères d'apporter les corrections nécessaires. Des lignes directrices additionnelles, en cours d'élaboration, renforceront l'intégrité des rapports de fin d'exercice.

L'étude de la budgétisation et de l'octroi des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice doit être terminée

5.39 Notre dernière vérification des états financiers sommaires du gouvernement indique que les ministères ont toujours de la difficulté à apporter les rajustements nécessaires entre la comptabilité d'exercice aux fins des rapports et la comptabilité de caisse aux fins de la budgétisation et de l'octroi des crédits. Comme nous l'avons mentionné dans le chapitre 1 de notre rapport de décembre 2001, « La Stratégie d'information financière : l'état de préparation de l'infrastructure », de nombreux ministères croient qu'à moins que le gouvernement n'adopte la comptabilité d'exercice pour la budgétisation et l'octroi des crédits, les gestionnaires ne se concentreront pas sur l'information de comptabilité d'exercice. Presque tous les ministères ont demandé que toute l'information financière soit produite selon la méthode de la comptabilité d'exercice.

5.40 Le Comité permanent des comptes publics continue d'appuyer notre recommandation concernant l'octroi des crédits et la budgétisation selon la méthode de comptabilité d'exercice (voir la pièce 5.6) et, à maintes reprises, a recommandé fortement au Secrétariat du Conseil du Trésor d'agir relativement à cette question. Le gouvernement a répondu qu'il fallait effectuer une étude approfondie avant de prendre une décision, et qu'il était peu probable que la date cible proposée (avril 2003) par le Comité pour l'introduction de la budgétisation et l'octroi des crédits selon la comptabilité d'exercice puisse être respectée. Ces positions ont encore été réitérées le 11 juin 2002, à la réunion du Comité permanent des comptes publics.

5.41 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a effectué de la recherche préliminaire et a tenu des consultations initiales avec les ministères. En août 2001, il a embauché un gestionnaire pour réaliser une étude et présenter une recommandation à l'automne 2002. À part ces étapes, le Secrétariat a fait peu de progrès à ce chapitre.

5.42 Pour résoudre la question, il faudra un vaste effort, quel que soit le mode d'action choisi. Nous sommes d'accord avec la conclusion que donne le Comité permanent des comptes publics dans son septième rapport à la

36e législature. Le rapport signale que le rythme des consultations sur l'octroi des crédits selon la comptabilité d'exercice est lent et indique qu'« il faut que le gouvernement établisse clairement sa position définitive à ce sujet et qu'il mette en œuvre promptement son option sinon ce flottement risque de compromettre toute l'initiative ».

Pièce 5.6 Comité permanent des comptes publics : recommandations sur la budgétisation et l'octroi des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice

Date du rapport	Recommandation	Réponse du gouvernement
1er décembre 1998	Que le Secrétariat du Conseil du Trésor termine le plus rapidement possible ses consultations avec les intéressés afin de déterminer la meilleure façon d'appliquer au système des crédits la comptabilité d'exercice intégrale.	Les progrès sont plus lents que prévu. On attend les réponses à un document de consultation d'ici le 10 mars 2000, qui serviront à préparer des recommandations à l'intention du gouvernement au cours des deux ou trois mois suivants.
22 mars 2000	Que le Secrétariat du Conseil du Trésor complète dans les plus brefs délais les consultations avec les ministères et organismes concernant l'intégration de la méthode de comptabilité d'exercice intégrale au processus d'octroi de crédits parlementaires. Que le Secrétariat du Conseil du Trésor, à la fin des consultations, informe par écrit le Parlement et le Comité des comptes publics de sa décision finale et de ses recommandations au gouvernement fédéral quant à l'adoption de la méthode de comptabilité d'exercice intégrale pour le processus d'octroi de crédits parlementaires.	Nous avons reçu les réponses au document de consultation et nous les compilons et les analysons. Nous devions en terminer l'analyse en septembre 2000, mais il faudra peut-être effectuer une étude plus poussée de la budgétisation selon la méthode de la comptabilité d'exercice et de sa relation avec l'octroi des crédits.
29 mars 2001	Que le Secrétariat du Conseil du Trésor achève ses consultations avec les parlementaires en vue de déterminer les meilleures formules possibles de passage à la méthode de la comptabilité d'exercice pour toutes les opérations concernant les crédits parlementaires et qu'il soumette un rapport sur les résultats de ces consultations à la Chambre des communes d'ici le 31 mars 2002. Que le gouvernement du Canada passe à la méthode de la comptabilité d'exercice pour l'allocation des crédits parlementaires d'ici le 1er avril 2003.	La question de l'affectation de crédits sur la base de la comptabilité d'exercice est très complexe et requiert un examen attentif et des consultations poussées. Les décisions prises envers toutes modifications proposées à nos méthodes de budgétisation et d'affectation de crédits auront des conséquences énormes pour le gouvernement. C'est pourquoi il faut étudier avec une très grande rigueur et en profondeur tous les tenants et les aboutissants, avant de prendre quelque décision que ce soit dans ce domaine.
10 mai 2001	Que le Secrétariat du Conseil du Trésor mène à terme les études et consultations requises au sujet de l'adoption éventuelle de la comptabilité d'exercice intégrale pour la présentation des crédits et qu'il prépare à ce sujet des propositions et solutions de rechange qu'il soumettra au Comité permanent de la Chambre des communes sur les comptes publics au plus tard le 31 mars 2002.	La question de l'application de la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale aux crédits est très complexe et exige que l'on prenne le temps de l'étudier à fond et de mener les consultations voulues. Les décisions prises concernant les changements envisagés à nos pratiques de budgétisation et de comptabilisation des crédits auront d'énormes conséquences pour le gouvernement. Il est donc évident que nous devons soumettre la question à une étude très prudente, rigoureuse et exhaustive avant de prendre des décisions dans ce domaine.

Source : Adapté des rapports du Comité permanent des comptes publics

36e législature. Le rapport signale que le rythme des consultations sur l'octroi des crédits selon la comptabilité d'exercice est lent et indique qu'« il faut que le gouvernement établisse clairement sa position définitive à ce sujet et qu'il mette en œuvre promptement son option sinon ce flottement risque de compromettre toute l'initiative ».

Pièce 5.6 Comité permanent des comptes publics : recommandations sur la budgétisation et l'octroi des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice

Date du rapport	Recommandation	Réponse du gouvernement
1er décembre 1998	Que le Secrétariat du Conseil du Trésor termine le plus rapidement possible ses consultations avec les intéressés afin de déterminer la meilleure façon d'appliquer au système des crédits la comptabilité d'exercice intégrale.	Les progrès sont plus lents que prévu. On attend les réponses à un document de consultation d'ici le 10 mars 2000, qui serviront à préparer des recommandations à l'intention du gouvernement au cours des deux ou trois mois suivants.
22 mars 2000	Que le Secrétariat du Conseil du Trésor complète dans les plus brefs délais les consultations avec les ministères et organismes concernant l'intégration de la méthode de comptabilité d'exercice intégrale au processus d'octroi de crédits parlementaires. Que le Secrétariat du Conseil du Trésor, à la fin des consultations, informe par écrit le Parlement et le Comité des comptes publics de sa décision finale et de ses recommandations au gouvernement fédéral quant à l'adoption de la méthode de comptabilité d'exercice intégrale pour le processus d'octroi de crédits parlementaires.	Nous avons reçu les réponses au document de consultation et nous les compilons et les analysons. Nous devions en terminer l'analyse en septembre 2000, mais il faudra peut-être effectuer une étude plus poussée de la budgétisation selon la méthode de la comptabilité d'exercice et de sa relation avec l'octroi des crédits.
29 mars 2001	Que le Secrétariat du Conseil du Trésor achève ses consultations avec les parlementaires en vue de déterminer les meilleures formules possibles de passage à la méthode de la comptabilité d'exercice pour toutes les opérations concernant les crédits parlementaires et qu'il soumette un rapport sur les résultats de ces consultations à la Chambre des communes d'ici le 31 mars 2002. Que le gouvernement du Canada passe à la méthode de la comptabilité d'exercice pour l'allocation des crédits parlementaires d'ici le 1er avril 2003.	La question de l'affectation de crédits sur la base de la comptabilité d'exercice est très complexe et requiert un examen attentif et des consultations poussées. Les décisions prises envers toutes modifications proposées à nos méthodes de budgétisation et d'affectation de crédits auront des conséquences énormes pour le gouvernement. C'est pourquoi il faut étudier avec une très grande rigueur et en profondeur tous les tenants et les aboutissants, avant de prendre quelque décision que ce soit dans ce domaine.
10 mai 2001	Que le Secrétariat du Conseil du Trésor mène à terme les études et consultations requises au sujet de l'adoption éventuelle de la comptabilité d'exercice intégrale pour la présentation des crédits et qu'il prépare à ce sujet des propositions et solutions de rechange qu'il soumettra au Comité permanent de la Chambre des communes sur les comptes publics au plus tard le 31 mars 2002.	La question de l'application de la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale aux crédits est très complexe et exige que l'on prenne le temps de l'étudier à fond et de mener les consultations voulues. Les décisions prises concernant les changements envisagés à nos pratiques de budgétisation et de comptabilisation des crédits auront d'énormes conséquences pour le gouvernement. Il est donc évident que nous devons soumettre la question à une étude très prudente, rigoureuse et exhaustive avant de prendre des décisions dans ce domaine.

Source : Adapté des rapports du Comité permanent des comptes publics

5.43 **Recommandation.** D'ici mars 2003, le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait terminer l'étude de la budgétisation et de l'octroi des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice et présenter son approche en vue de l'adoption d'une méthode commune de planification, de budgétisation et de rapport, ainsi qu'un plan pour sa mise en œuvre, au Comité permanent des comptes publics.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Dans sa réponse au rapport de mai 2001 du Comité des comptes publics, le Secrétariat du Conseil du Trésor a insisté sur la complexité des questions associées à la budgétisation et à l'octroi des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice, ainsi que sur la nécessité d'une consultation et d'un examen attentifs. Cette réponse, dont le libellé complet constitue la pièce 5.6 du présent chapitre, demeure la position du Secrétariat. Depuis le moment où il a fourni cette réponse, le Secrétariat a fait des progrès considérables aux chapitres de la définition des problèmes, de l'évaluation de l'expérience internationale et de consultations qui incluent le personnel de la vérificatrice générale. Il lui reste à terminer des consultations d'une ampleur et d'une portée appropriées auprès d'un nombre suffisant de représentants des ministères et d'autres intervenants, notamment le Parlement. L'expérience internationale continue d'évoluer et fera d'ailleurs l'objet d'une réunion de l'Organisation de coopération et de développement économiques en 2003, à laquelle des représentants du Secrétariat participeront. Pour toutes ces raisons, ainsi que pour celles qui ont été invoquées dans la réponse au Comité des comptes publics, le Secrétariat du Conseil du Trésor n'est prêt ni à fixer ni à accepter un délai arbitraire pour la conclusion de son étude. Il assure néanmoins la vérificatrice générale que cette question demeure une priorité et qu'il continuera de consulter le personnel de la vérificatrice générale et de faire rapport sur ses progrès.

Il faut régler les questions qui retardent l'adoption de la comptabilité d'exercice intégrale pour les états financiers du gouvernement

5.44 Dans le budget de 2001, le gouvernement a déclaré qu'il reporterait d'au moins un an l'adoption de la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale pour préparer ses états financiers sommaires en raison de la date du budget et du fait que d'importants éléments d'information nécessaires pour mettre en œuvre la comptabilité d'exercice intégrale n'avaient pas été validés ni vérifiés.

5.45 L'adoption de la comptabilité d'exercice intégrale exigera que les états financiers sommaires du gouvernement présentent, pour la première fois, les immobilisations matérielles, les actifs sous forme de logiciels achetés ou développés, les stocks, les passifs environnementaux, les recettes fiscales à recevoir, les charges payées d'avance, les avantages sociaux futurs autres que les régimes de retraite et les méthodes révisées de comptabilisation des revendications des Autochtones. En raison de ces changements, des actifs et des passifs totalisant plusieurs dizaines de milliards de dollars, qui n'avaient pas été évalués ni comptabilisés auparavant dans les états financiers sommaires du gouvernement, le seront. Ces changements auront aussi, dans une moindre mesure, un effet sur l'excédent ou le déficit du gouvernement,

car par exemple, selon la comptabilité d'exercice intégrale, le gouvernement devra amortir (passer en charges) les immobilisations matérielles au cours de la période où elles sont utilisées, passer en charges les stocks au fur et à mesure qu'ils sont utilisés, et comptabiliser les recettes fiscales dans l'exercice auquel elles appartiennent. Le Bureau du vérificateur général du Canada reconnaît l'importance de ces changements et appuie l'adoption par le gouvernement de la comptabilité d'exercice intégrale dans ses états financiers sommaires.

5.46 Notre dernière vérification des états financiers sommaires du gouvernement, y compris nos observations présentées dans les *Comptes publics du Canada 2002*, fournit certains exemples de l'information de meilleure qualité que la comptabilité d'exercice permettra de présenter sur les récentes activités du gouvernement :

- Dans son budget de décembre 2001, le gouvernement a annoncé le report des acomptes provisionnels de l'impôt des sociétés pour les petites entreprises. Selon la convention actuelle du gouvernement qui exige la constatation des recettes fiscales selon la méthode de la comptabilité de caisse, des recettes fiscales d'environ 600 millions de dollars n'ont pas été constatées comme recettes de l'exercice même si les impôts reportés avaient trait à cet exercice. Le report estimatif a donc eu pour effet de réduire de 600 millions de dollars l'excédent global du gouvernement pour 2001-2002. Selon les normes de la comptabilité d'exercice, ces recettes auraient été comptabilisées comme impôts de l'exercice, et le montant correspondant dû au gouvernement aurait été présenté dans la situation financière du gouvernement. Cet exemple montre comment les normes de la comptabilité d'exercice permettent de rapprocher adéquatement la comptabilisation des recettes fiscales et l'exercice auxquelles elles appartiennent, et de présenter les impôts à recevoir correspondants. Les résultats de l'exercice 2001-2002 n'auraient pas été touchés uniquement par un simple changement du moment où ces flux de trésorerie se produisent.
- En 2001-2002, le gouvernement a versé environ quatre milliards de dollars pour acquérir des immobilisations, dont plusieurs nouveaux immeubles et des véhicules blindés de transport de troupes. Ces acquisitions ont eu pour effet de réduire l'excédent de l'exercice d'environ quatre milliards de dollars, en raison de la pratique du gouvernement de constater les achats d'immobilisations comme des dépenses. Selon les principes de la comptabilité d'exercice, ces éléments auraient été comptabilisés comme actifs, car ils ont une durée de vie utile qui dépasse l'exercice au cours duquel ils ont été acquis. Cette méthode de comptabilisation des opérations aurait eu un effet sur l'excédent de l'exercice, mais qui aurait représenté uniquement le montant de l'amortissement des immobilisations pour l'exercice, et non tout le montant déboursé. Cette méthode aurait donné un tableau plus complet des actifs et des résultats de fonctionnement du gouvernement.

5.47 De plus, lorsque le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public de l'Institut Canadien des Comptables Agréés aura terminé son examen des

normes comptables relatives aux paiements de transfert, le gouvernement devra revoir sa pratique comptable qui consiste à comptabiliser les transferts à des organismes sans lien de dépendance comme dépenses dans l'exercice au cours duquel les paiements sont effectués. Selon cette pratique, le gouvernement ne tient pas compte du fait que les paiements ont été effectués avant les besoins courants de fonctionnement du bénéficiaire ou que les fonds servent immédiatement aux fins voulues. Il en résulte que, outre les quelque 7,5 milliards de dollars qui ont été transférés aux fondations (dont nous avons parlé dans nos observations sur les *Comptes publics du Canada 2002*), le gouvernement a transféré quelque 400 millions de dollars depuis 1999 à des organismes indépendants, et que ces organismes ont toujours dans leurs coffres les fonds transférés sous forme d'encaisse ou de placements.

5.48 Notre dernière vérification des états financiers sommaires du gouvernement a révélé qu'il restait encore du travail à faire pour produire les états financiers sommaires du gouvernement selon la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale. L'Agence des douanes et du revenu du Canada, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère des Finances se sont entendus sur une façon de déterminer les recettes fiscales selon la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale, mais le montant établi n'avait pas encore été validé ni vérifié au moment où nous avons rédigé le présent chapitre. De plus, nous avons constaté des problèmes dans les prix unitaires et les quantités utilisés par le ministère de la Défense nationale dans l'évaluation de ses stocks pour consommation. Ce sont des fournitures, surtout des munitions et des pièces de rechange du ministère de la Défense nationale, que le gouvernement a en stock pour ses opérations et qui ont une vie utile de plus d'un an.

5.49 L'Agence des douanes et du revenu du Canada a une confiance raisonnable dans le processus qu'elle a suivi pour établir son estimation initiale des recettes fiscales à recevoir. Bien que l'information ait été examinée par l'Agence, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère des Finances, elle n'a pas encore été validée ni vérifiée. Le ministère de la Défense nationale indique également qu'il pourra très probablement résoudre les questions en suspens touchant l'évaluation des stocks pour consommation, et qu'il respectera donc son engagement de mettre en œuvre la méthode de la comptabilité d'exercice. Tout retard à ce chapitre pourrait cependant mettre en péril la comptabilisation de ces actifs dans les états financiers sommaires du gouvernement et, en bout de ligne, la production de ces états financiers selon la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale.

5.50 Notre dernière vérification des états financiers sommaires du gouvernement, y compris nos observations présentées dans les *Comptes publics du Canada 2002*, a également révélé que le gouvernement avait apporté des changements importants à certaines de ses estimations pour l'exercice, près de six mois après la fin de l'exercice 2001-2002. Tout comme ceux de la plupart des autres grandes organisations, les états financiers sommaires du gouvernement comportent un certain nombre d'estimations importantes. Ces estimations touchent des actifs et des passifs déclarés totalisant plusieurs milliards de dollars et ont, en bout de ligne, un effet sur l'excédent ou le

déficit de l'exercice. Les estimations les plus importantes du gouvernement comprennent, par exemple, l'estimation des pertes sur prêts et placements, la détermination de son passif au titre des régimes de retraite et l'estimation des pertes découlant de diverses poursuites contre le gouvernement. Lorsque le gouvernement adoptera la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale, ces estimations deviendront un aspect plus important du processus de préparation des états financiers sommaires. Dans le contexte de la comptabilité d'exercice intégrale, le gouvernement devra préparer des estimations pour comptabiliser les recettes fiscales, les passifs environnementaux, les revendications des Autochtones et de nombreux autres éléments. Par conséquent, nous pensons que le gouvernement doit améliorer ses mécanismes d'élaboration, de révision, d'examen critique et, en bout de ligne, de comptabilisation de ses estimations.

5.51 Enfin, le gouvernement a eu de la difficulté à préparer ses états financiers sommaires pour l'exercice terminé le 31 mars 2002, car il a dû reconvertir certaines informations financières de comptabilité d'exercice intégrale transmises par les ministères selon la présentation exigée actuellement par les conventions comptables énoncées par le gouvernement. En particulier, le gouvernement a eu de la difficulté à assurer l'exactitude de la reconversion des immobilisations matérielles et des charges connexes comptabilisées selon la méthode de la comptabilité d'exercice en fonction de la pratique du gouvernement consistant à les constater comme dépenses au moment de leur acquisition. Bien que le gouvernement ait finalement réussi à rajuster adéquatement l'information financière de comptabilité d'exercice, nous sommes d'avis qu'il doit régler les questions en suspens liées à la mise en œuvre de la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale afin de prévenir de telles difficultés à l'avenir.

5.52 **Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait régler les questions qui retardent l'adoption de la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale pour préparer ses états financiers sommaires, y compris le mécanisme de détermination des estimations du gouvernement, et préparer les états financiers sommaires du gouvernement selon la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale pour l'exercice se terminant le 31 mars 2003.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Dans sa Mise à jour économique et financière d'octobre 2002, le ministre des Finances a annoncé que le gouvernement a l'intention de mettre en œuvre la comptabilité d'exercice intégrale dans les prochains budget et états financiers sommaires, pourvu que les soldes établis selon la comptabilité d'exercice pour 2001-2002 aient été validés et vérifiés, avec l'aide de la vérificatrice générale.

5.53 Comme nous l'avons mentionné dans nos observations sur les *Comptes publics du Canada* et dans le chapitre 1 de notre rapport de décembre 2001, « La Stratégie d'information financière : l'état de préparation de l'infrastructure », le modèle de présentation des états financiers ministériels du gouvernement n'exige pas la comptabilisation de certains passifs et coûts importants : les passifs environnementaux; les provisions pour prêts,

placements et avances; les indemnités de cessation d'emploi des employés; et les passifs éventuels. À notre avis, sans cette information, les états financiers ne fournissent pas de l'information juste et fiable sur les coûts des programmes des ministères ni sur la situation financière du gouvernement.

5.54 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a indiqué aux ministères qu'il comptait s'occuper de ces éléments lorsque les autres aspects de la comptabilité d'exercice auront été réglés et que les ministères auront mis en place des cadres de contrôle de gestion appropriés.

5.55 **Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait régler rapidement les questions qui retardent l'adoption de la méthode de la comptabilité d'exercice et les questions des cadres de contrôle de gestion, relativement aux états financiers ministériels et établir une date cible pour la finalisation d'états financiers ministériels vérifiables.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a déjà confié aux ministères la responsabilité d'inscrire certaines opérations qui étaient auparavant comptabilisées de façon centrale. Le groupe de travail sur les états financiers ministériels s'attaquera à la question des cadres de contrôle de gestion ministériels. Parallèlement, le Secrétariat étudiera les opérations qui sont toujours inscrites centralement afin de s'assurer qu'à l'avenir les états financiers ministériels fournissent une information à la fois juste et complète. Les états financiers ministériels continueront de présenter les conventions comptables énoncées. De plus, certains états financiers ministériels font l'objet d'une vérification.

Leadership, compétences et appui

5.56 Nos observations sur la vérification des états financiers sommaires du gouvernement révèlent que les ministères et/ou les organismes centraux font face à des difficultés liées aux systèmes de contrôle interne, à la qualité de l'information financière et à la préparation des états financiers selon la comptabilité d'exercice — qui sont tous des aspects importants de l'amélioration de la gestion et du contrôle financiers au gouvernement.

5.57 Cependant, l'amélioration de la gestion et du contrôle financiers au gouvernement ne veut pas dire simplement comptabiliser des opérations et préparer des états financiers, ou mettre en œuvre de nouveaux systèmes financiers. Si c'était le cas, le gouvernement aurait consacré beaucoup de temps et d'argent sans grands avantages. Par exemple, le Secrétariat du Conseil du Trésor a estimé que le gouvernement avait dépensé 635 millions de dollars pour mettre en œuvre les nouveaux systèmes financiers et adopter la comptabilité d'exercice. Cependant, nous n'avons pas la certitude que cette estimation est fiable, car nous avons des doutes quant à l'intégralité et à l'exactitude de l'information sur laquelle elle est fondée. (Voir le chapitre 1 de notre rapport de décembre 2001, « La Stratégie d'information financière : l'état de préparation de l'infrastructure ».)

5.58 Les projets visant à améliorer les pratiques de gestion financière, à adopter la comptabilité d'exercice et à moderniser les systèmes d'information financière ne sont que des outils et un cadre permettant d'améliorer la gestion et le contrôle financiers. En soi, ils ne garantissent pas que la gestion et le

contrôle financiers au gouvernement seront efficaces ou couronnés de succès. Pour que le gouvernement obtienne tout le rendement qu'il attend de son investissement considérable dans ces initiatives, il doit intégrer avec succès la comptabilité d'exercice et les systèmes financiers améliorés à la fonction de contrôleur moderne, aux autres éléments de la Stratégie d'information financière, et aux éléments des dépenses judicieuses et des rapports sur les résultats exposés dans *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*. L'intégration réussie de ces diverses initiatives doit être suivie par une prise de décision fondée sur l'information de la comptabilité d'exercice et sur les nouveaux systèmes financiers, dans les ministères, par les hauts fonctionnaires du gouvernement et par les parlementaires, dans le cadre plus vaste de la gestion au gouvernement.

Il faut un leadership et un appui au niveau central

5.59 Comme l'indique *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, le Secrétariat du Conseil du Trésor a la responsabilité de guider les ministères et organismes afin qu'ils améliorent leurs pratiques de comptabilité et de gestion. Au sein de la structure organisationnelle du Secrétariat, le contrôleur général du Canada est chargé des questions liées à la gestion financière. Le contrôleur doit assurer le leadership au niveau supérieur nécessaire pour garantir l'intégration de toutes les principales initiatives de gestion financière du gouvernement, en créant un environnement propice au changement et en élaborant une stratégie pour en assurer le succès.

5.60 Les gestionnaires des ministères ne changeront pas leur mode de fonctionnement ou leurs pratiques à moins qu'ils ne perçoivent un avantage ou que le fait de ne pas changer ait des conséquences. Ils doivent savoir *pourquoi* ils devraient changer. Le nouvel environnement propice au changement doit permettre aux ministères de comprendre les raisons et les objectifs du changement, et offrir des incitatifs au changement, et les outils et l'orientation pour assurer un changement efficace. Tous ces éléments doivent être renforcés par une surveillance et une supervision efficaces.

5.61 La modernisation de la fonction de contrôleur ayant reçu la priorité dans les ententes sur le rendement pour 2002-2003 passées par le greffier du Bureau du Conseil privé avec les sous-ministres, le profil de la gestion financière a été rehaussé, tant par l'obligation d'intégrer l'information financière à la prise de décision et aux rapports au Parlement que par l'obligation de mettre en œuvre des systèmes de contrôle adéquats. Le contrôleur général pourrait tirer parti de cette initiative pour encourager les administrateurs généraux à intégrer les éléments de la fonction de contrôleur moderne et de la comptabilité d'exercice aux objectifs de rendement de leur personnel; dispenser aux administrateurs généraux de l'information sur les avantages, les pratiques exemplaires et les réalisations de la fonction de contrôleur moderne et de la comptabilité d'exercice; et leur suggérer de s'intéresser régulièrement aux progrès réalisés par leur ministère dans la mise en œuvre de la fonction de contrôleur moderne et de la comptabilité d'exercice.

5.62 L'établissement d'une stratégie et d'un plan de mise en œuvre pour la prochaine phase de modernisation de la fonction de contrôleur est une étape importante pour faire progresser la gestion et le contrôle financiers au gouvernement, car elle :

- crée des conditions pour assurer le succès à long terme de l'initiative en faisant mieux comprendre la fonction de contrôleur, en mettant en place les outils et une orientation essentiels, et en renforçant l'obligation redditionnelle concernant l'amélioration de la gestion;
- établit une stratégie d'apprentissage complète pour la fonction de contrôleur;
- donne aux ministres une image plus globale de la fonction de contrôleur;
- insiste sur le fait que la fonction de contrôleur moderne est à la base de la gestion moderne;
- obtient de tous les ministères et organismes l'engagement à long terme de moderniser leur fonction de contrôleur;
- établit une approche pour mesurer les progrès réalisés dans l'ensemble du gouvernement.

5.63 Tous ces éléments sont importants pour faire progresser la gestion et le contrôle financiers au gouvernement, particulièrement l'utilisation de l'information financière de la comptabilité d'exercice dans la prise de décision et l'utilisation efficace des capacités des systèmes d'information financière. Cependant, comme nous l'avons indiqué dans le chapitre 7 de notre rapport d'avril 2002, « Les stratégies de mise en œuvre de la fonction de contrôleur moderne » (qui traite de la surveillance de la fonction de contrôleur moderne exercée par le Secrétariat du Conseil du Trésor), le contrôleur général pourrait devoir faire avancer plus énergiquement la gestion et le contrôle financiers au gouvernement pour obtenir les résultats souhaités.

5.64 Le contrôleur général pourrait y arriver en surveillant davantage les pratiques de gestion et de contrôle financiers des ministères et en intégrant des incitatifs supplémentaires directement aux opérations gouvernementales. Par exemple, le contrôleur général pourrait rejeter toute présentation au Conseil du Trésor ne comportant pas d'information de comptabilité d'exercice; effectuer des examens critiques et donner de la rétroaction sur les résultats financiers et l'information préparés selon la méthode de la comptabilité d'exercice par les ministères, comme les états financiers ministériels ou les rapports ministériels sur le rendement; exiger que les ministères rendent compte du caractère adéquat de leurs contrôles internes; et démontrer son engagement en réglant les questions en suspens liées à la budgétisation et à l'octroi des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice et à l'utilisation de la comptabilité d'exercice dans les états financiers sommaires et les états financiers ministériels.

5.65 **Recommandation.** Le contrôleur général du Canada devrait faire avancer plus énergiquement la gestion et le contrôle financiers au gouvernement en surveillant et en influençant l'utilisation dans les ministères et à l'échelle du gouvernement de l'information financière et des systèmes

d'information financière de comptabilité d'exercice ainsi qu'en intégrant d'autres incitatifs directement au mode de fonctionnement du gouvernement.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le gouvernement a mis en œuvre la comptabilité d'exercice au niveau ministériel en 2001-2002. Son plan stratégique de mise en œuvre pangouvernementale de l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur pour 2001-2004 gravite autour de trois priorités : compréhension et sensibilisation, outils et orientation, et reddition de comptes.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor prend des mesures précises pour soutenir ces trois priorités. Ainsi, il a publié un guide sur la préparation de plans d'action pour une gestion ministérielle moderne, et il travaille actuellement à des outils particuliers pour les systèmes de contrôle intégrés et à l'intégration de l'information financière et non financière. Il a en outre lancé un nouveau site Web qui donne aux gestionnaires l'accès à plus de 300 pratiques exemplaires.

Un cadre de reddition de comptes pour une gestion moderne est également en voie d'élaboration et sera mis en œuvre au cours des deux prochaines années. Le Secrétariat du Conseil du Trésor établit des communautés de pratique afin que les organisations puissent apprendre les unes des autres et partager leur expérience. Enfin, il rencontre actuellement les ministères et organismes individuellement afin de discuter de leurs plans d'action et de leurs efforts respectifs pour intégrer et soutenir la fonction de contrôleur moderne dans leurs façons de procéder.

Il faut un leadership et des compétences au sein des ministères

5.66 Comme l'indique *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, le nouveau cadre de gestion du gouvernement exige que chacun des ministères favorise la prise de bonnes décisions en produisant de l'information sur les coûts et les résultats des programmes. Les ministères doivent établir des liens entre les coûts et les résultats réels ou prévus en intégrant l'information financière et non financière sur le rendement. Selon l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur, les ministères sont tenus de gérer leurs ressources judicieusement, en tenant compte de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité. Les ministères doivent gérer efficacement le risque et établir un environnement de contrôle interne adéquat. Ils doivent moderniser leurs pratiques et leurs cadres de gestion, et mettre en place l'infrastructure nécessaire pour satisfaire à ces exigences et assurer efficacement la prestation des programmes (*Orientation pour l'élaboration des plans d'action destinés aux ministères et organismes fédéraux mettant en œuvre la fonction de contrôleur moderne*, Secrétariat du Conseil du Trésor).

5.67 Cette approche de la gestion financière veut dire que la qualité des décisions et des analyses nécessaires dépendra des personnes qui produisent et utilisent l'information — ceux qui expliquent les chiffres, ceux qui les utilisent pour étayer les décisions avec des analyses financières, et ceux qui prévoient les problèmes et recommandent des mesures correctives en utilisant l'information financière.

5.68 Dans les ententes de rendement passées par le greffier du Bureau du Conseil privé avec les sous-ministres, ceux-ci sont invités à faire progresser l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur au niveau ministériel et, par conséquent, à susciter, dans leur ministère, l'utilisation de l'information financière de la comptabilité d'exercice. Nous appuyons cette approche et nous pensons qu'elle doit aussi s'appliquer aux autres cadres supérieurs de chaque ministère et, plus particulièrement, à l'agent financier principal et à l'agent financier principal à temps plein, car ces employés occupent les postes financiers les plus élevés au sein d'un ministère.

5.69 Dans le contexte de la gestion d'aujourd'hui, les agents financiers principaux doivent aider le groupe de la haute direction à prendre les principales décisions. Ils doivent encourager les hauts fonctionnaires du ministère à utiliser l'information financière de la comptabilité d'exercice et les convaincre des avantages de cette information dans la prise de décision courante. Par conséquent, les personnes responsables de la progression des initiatives financières dans les ministères doivent posséder de l'expérience et une formation professionnelle en comptabilité. Ces compétences les aideraient à bien comprendre l'effet de la comptabilité d'exercice intégrale sur les décisions des ministères, comme l'établissement des coûts des activités et des nouveaux modes de prestation des services, l'évaluation de l'adéquation des recettes par rapport aux coûts dans une situation de recouvrement de coûts et l'analyse des acquisitions d'immobilisations. Les agents financiers principaux doivent aussi être en mesure d'encadrer et de superviser le personnel qui est chargé de préparer en temps voulu de l'information financière ministérielle exacte.

5.70 Dans une enquête menée auprès de neuf des plus gros ministères visés par notre dernière vérification des états financiers sommaires du gouvernement, nous avons cherché à savoir si les personnes qui exercent les fonctions d'agent financier principal et d'agent financier principal à temps plein étaient des experts-comptables. Nous avons remarqué que seulement 33 p. 100 des titulaires étaient des experts-comptables et que, collectivement, les ministères qu'ils géraient représentaient 63 p. 100 du budget de fonctionnement total du gouvernement, qui atteint près de 180 milliards de dollars.

5.71 Nous reconnaissons que les titulaires de ces postes ont une vaste expérience et des diplômes universitaires, allant parfois jusqu'à une maîtrise en administration des affaires. Nous reconnaissons aussi que les agents financiers principaux doivent posséder de nombreuses qualités. Nous nous serions toutefois attendus à trouver un pourcentage plus élevé d'experts-comptables au sein des agents financiers principaux. En revanche, 80 p. 100 des agents financiers principaux des dix plus grandes sociétés ouvertes au Canada sont des experts-comptables. Comme nous l'avons mentionné précédemment, nous pensons que le fait d'avoir des bases et une formation professionnelle en comptabilité est un atout pour parrainer les principales initiatives de gestion financière du gouvernement et assurer la qualité de l'information financière d'un organisme.

5.72 Nous savons également que les ministères en question ont, aux niveaux moins élevés, des employés qui possèdent une accréditation professionnelle en comptabilité, mais c'est au niveau supérieur de l'organisme qu'il faut établir un environnement propice au changement et assurer la mise en œuvre réussie des initiatives de gestion financière du gouvernement. La responsabilité d'assumer un leadership au niveau supérieur ne peut être déléguée à des employés occupant des postes moins élevés.

5.73 **Recommandation.** Le contrôleur général du Canada devrait établir une stratégie et un plan d'action pour améliorer la représentation des experts-comptables aux postes d'agent financier principal et d'agent financier principal à temps plein.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le rôle des agents financiers principaux dans les ministères va souvent bien au-delà des questions de finances et de comptabilité et, à de nombreux égards, est considérablement plus varié que celui de leurs homologues du secteur privé. C'est pourquoi les titulaires de ces postes proviennent de diverses disciplines ayant un rapport avec l'ensemble du rôle qu'ils sont appelés à jouer. Cela est particulièrement vrai dans les ministères et organismes de petite taille. Bien que le rôle des agents financiers principaux à temps plein soit davantage axé sur le domaine des finances et de la comptabilité, le gouvernement estime que certains diplômes universitaires et compétences professionnelles, autres qu'un titre professionnel comptable, peuvent être très appropriés pour ces postes. Il est très possible que les titulaires aient acquis beaucoup d'expérience et de connaissances dans les secteurs de la comptabilité et des rapports financiers sans nécessairement posséder de titre professionnel en comptabilité. Le gouvernement a une confiance absolue dans les cadres qui occupent ces postes à l'heure actuelle.

La mise en œuvre de la comptabilité d'exercice et de la fonction de contrôleur moderne devrait accroître considérablement la capacité des agents financiers d'améliorer les rapports financiers utilisés à des fins de prise de décision. Leurs connaissances des concepts de la comptabilité d'exercice et de la budgétisation sera indispensable à une réussite complète. Le gouvernement a l'intention d'étudier le profil de l'ensemble de la collectivité des finances et il tiendra pleinement compte des préoccupations exprimées par la vérificatrice générale dans la planification de la relève.

Conclusion

5.74 La gestion et le contrôle financiers sont essentiels pour que le gouvernement obtienne des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes. Cela veulent dire utiliser l'information financière et non financière pour la prise de décision et mettre réellement en œuvre des systèmes et des contrôles d'information financière. Le Bureau du vérificateur général du Canada appuie pleinement la mise en œuvre de pratiques de gestion financière améliorées au gouvernement, y compris l'adoption de la comptabilité d'exercice intégrale.

5.75 La réforme de la gestion financière est un but qui, depuis plus de 40 ans, semble impossible à atteindre pour le gouvernement du Canada. Même si des progrès ont été accomplis récemment dans ce domaine, il reste beaucoup à faire pour renforcer la gestion et le contrôle financiers au gouvernement et les rendre efficaces. Cela veut dire bien plus que préparer des états financiers selon la méthode de la comptabilité d'exercice ou établir une orientation sur les pratiques de gestion moderne. La façon dont le gouvernement se sert de l'information financière doit changer à tous les niveaux.

5.76 D'abord et avant tout, il est essentiel que le gouvernement règle la question de la budgétisation et de l'octroi des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice. Nous reconnaissons que cette question est complexe et doit être étudiée avec soin, mais nous constatons que le gouvernement est encore loin de pouvoir proposer la voie à suivre, et ce, après presque cinq ans d'étude. À cette avis, la gestion et le contrôle financiers au gouvernement ne peuvent être efficaces que si le gouvernement applique la même méthode pour la budgétisation, les rapports financiers et l'octroi des crédits à l'échelle gouvernementale et au niveau ministériel.

5.77 Deuxièmement, le contrôleur général du Canada doit profiter de l'importance et de la priorité attribuées à l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur par le greffier du Conseil privé. Il pourrait y arriver en faisant avancer énergiquement la gestion et le contrôle financiers au gouvernement. À cette fin, il pourrait notamment surveiller et influencer l'utilisation de l'information financière produite selon la méthode de la comptabilité d'exercice dans les ministères et exiger des rapports sur le caractère adéquat des contrôles internes; établir une stratégie pour accroître la représentation des experts-comptables aux postes d'agent financier principal et d'agent financier principal à temps plein; et intégrer d'autres incitatifs directement au mode de fonctionnement du gouvernement.

5.78 Les ministères doivent améliorer la qualité de l'information financière qui étaye les analyses et les rapports financiers des ministères et, en bout de ligne, la préparation des états financiers sommaires du gouvernement. Ils doivent aussi améliorer les contrôles de surveillance, établir des contrôles internes appropriés qui comportent des contrôles de traitement électroniques et manuels (y compris des contrôles efficaces sur la sécurité électronique), et exploiter pleinement les capacités de leurs nouveaux systèmes financiers. De plus, les ministères doivent inviter leur fonction de vérification interne à fournir une assurance sur leurs systèmes de comptabilité financière et leurs systèmes connexes, comme l'exige la Politique sur la vérification interne du Conseil du Trésor.

5.79 Enfin, le gouvernement doit résoudre les questions en suspens liées à la production des états financiers ministériels et sommaires selon la méthode de la comptabilité d'exercice, y compris les mécanismes de détermination de ses estimations, de manière à ce qu'il puisse préparer selon la méthode de la comptabilité d'exercice intégrale les états financiers sommaires de l'exercice se terminant le 31 mars 2003.

À propos du chapitre

Objectifs

Dans ce chapitre, nous voulions déterminer l'étendue des progrès réalisés par le gouvernement dans la mise en œuvre de la comptabilité d'exercice et de systèmes d'information financière conçus pour produire de l'information financière selon cette méthode. Nous voulions aussi savoir quelle était l'intention du gouvernement à propos de la budgétisation et de l'octroi des crédits selon la méthode de la comptabilité d'exercice.

Étendue

Les constatations et la conclusion présentées dans le chapitre découlent des résultats de notre dernière vérification des états financiers sommaires du gouvernement du Canada, d'autres travaux réalisés par le Bureau du vérificateur général du Canada dans ce domaine et de réunions avec les représentants du gouvernement.

La vérification des états financiers sommaires a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues du Canada. Nous avons évalué si les états financiers sommaires étaient présentés fidèlement, conformément aux conventions comptables énoncées par le gouvernement. L'opinion qui en résulte et nos observations sur les questions liées au traitement comptable et à l'information fournie sont présentées dans les *Comptes publics du Canada 2002*.

Méthode

Nous n'avons pas établi de stratégie ni de critères distincts pour nos travaux. Nous nous sommes plutôt fiés à la nature, l'étendue et la portée de notre vérification des états financiers sommaires du gouvernement du Canada. Par conséquent le chapitre n'est pas le fruit d'une vérification de la gestion et du contrôle financiers au gouvernement. Il expose plutôt nos observations découlant de la vérification des états financiers sommaires du gouvernement et d'autres travaux réalisés par le Bureau du vérificateur général du Canada qui, à notre avis, sont importants pour l'amélioration de la gestion et du contrôle financiers au gouvernement.

Les procédés que nous avons appliqués comprennent les tests d'un échantillon d'opérations et de soldes de comptes, des analyses, la confirmation de soldes de fin d'exercice auprès de tiers, l'examen de contrôles internes importants s'il y avait lieu, et la discussion des questions importantes découlant de la vérification avec des représentants du gouvernement.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : John Wiersema
Directeur principal : Clyde MacLellan
Directeurs : Dawn Campbell, Frank Vandenhoven et John Dunning

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Annexe La comptabilité d'exercice

Qu'est-ce que la comptabilité d'exercice?

La comptabilité d'exercice s'entend des règles comptables utilisées pour comptabiliser les opérations financières d'une entité. La comptabilité d'exercice constate les opérations et les autres événements lorsqu'ils se produisent, qu'il y ait eu ou non rentrée ou sortie de fonds ou l'équivalent.

Selon la comptabilité d'exercice, les charges sont comptabilisées dans l'exercice où les biens ou les services sont utilisés, les recettes sont comptabilisées dans l'exercice auquel elles appartiennent, et les avantages pluriannuels associés aux immobilisations à long terme sont comptabilisés pendant la période où ces immobilisations doivent être utilisées.

Pourquoi la comptabilité d'exercice est-elle importante au gouvernement?

La comptabilité d'exercice aide les utilisateurs à comprendre toute l'étendue des activités gouvernementales — les ressources, les obligations, le financement, les coûts et l'effet de ces activités (y compris les coûts de l'utilisation des biens dans le temps). Ce tableau plus complet permet aux législateurs de tenir le gouvernement davantage responsable de l'intendance de ses biens, de tous les coûts de ses programmes, et de sa capacité de respecter ses obligations financières à court et à long terme.

La comptabilité d'exercice peut aussi aider à améliorer la prise de décision dans les ministères, comme le montrent les exemples suivants :

- Les gestionnaires se concentrent davantage sur l'intendance des biens car tous les biens sont comptabilisés dans les comptes financiers du ministère. Les gestionnaires deviennent plus conscients des biens sur lesquels ils exercent un contrôle et de la nécessité de tenir compte d'aspects comme les exigences en matière de maintenance, les politiques de remplacement, le recensement et l'aliénation des biens excédentaires, les risques comme les pertes causées par les vols ou les dommages et toute l'incidence des biens sur la prestation des services.
- Les gestionnaires s'intéressent davantage à la gestion des passifs sur lesquels ils exercent un contrôle, car les passifs existants et éventuels sont constatés. Ils sont davantage conscients de leur responsabilité à l'égard de ces passifs et de la nécessité d'établir des plans pour les gérer, y compris de déterminer l'effet des passifs existants sur les ressources futures. Si les passifs ne sont pas constatés, les gestionnaires sont moins enclins à tenir compte de certaines questions et à gérer efficacement ces passifs.
- Si tous les coûts des activités sont comptabilisés dans les comptes du ministère, les gestionnaires sont mieux à même de dresser un tableau complet de leur rendement financier (tous les coûts et recettes). Ils sont alors plus enclins à tenir compte de tous ces coûts lorsqu'ils prennent diverses décisions, comme l'évaluation du rapport coût-efficacité de l'exécution à l'interne des services par rapport à l'impartition de ces services, le caractère adéquat de la politique de recouvrement des coûts et le prix à exiger des autres ministères pour les services rendus.

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Décembre 2002

Table des matières principale

Questions d'une importance particulière — 2002
Avant-propos et Points saillants

Chapitre 1 Repenser les rapports soumis par les Premières nations aux organismes fédéraux

Chapitre 2 Pêches et Océans Canada — Contribuer à la sécurité et à l'efficience de la navigation maritime

Chapitre 3 La *Loi sur les mesures spéciales d'importation* : une protection contre les importations sous-évaluées ou subventionnées

Chapitre 4 Agence des douanes et du revenu du Canada — L'imposition des opérations internationales des résidents du Canada

Chapitre 5 La gestion et le contrôle financiers au gouvernement fédéral

Chapitre 6 Statistique Canada — La gestion de la qualité des statistiques sur la santé

Chapitre 7 Agence spatiale canadienne — La mise en œuvre du Programme spatial canadien

Chapitre 8 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — L'acquisition de locaux à bureaux

Chapitre 9 La modernisation de la reddition de comptes dans le secteur public

Chapitre 10 Ministère de la Justice — Les coûts liés à la mise en œuvre du Programme canadien des armes à feu

Chapitre 11 Autres observations de vérification

Annexes

2002

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

DÉCEMBRE

Chapitre 6

Statistique Canada — La gestion de la qualité des statistiques sur la santé

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de décembre 2002 de la vérificatrice générale du Canada comporte 11 chapitres, ainsi que les Questions d'une importance particulière — 2002, un Avant-propos, les Points saillants et des Annexes. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également disponible sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2002
N° de catalogue FA1-2002/2-14F
ISBN 0-662-88022-6

Chapitre

6

Statistique Canada

La gestion de la qualité des statistiques sur la santé

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 5

Récentes mesures canadiennes dans le domaine des statistiques de la santé 6

Compilation de statistiques sur la santé 6

Objet de la vérification 8

Observations et recommandations 10

Qualité des statistiques de la santé de Statistique Canada 10

Le processus d'assurance de la qualité des données est bien établi à Statistique Canada 10

Les programmes de Statistique Canada en matière de statistiques de la santé respectent les normes de l'organisme en matière de qualité 12

La Division de la statistique de la santé évalue systématiquement les procédures qu'elle applique pour assurer la qualité des données en faisant appel au processus de rapports intégrés sur les programmes 12

Statistique Canada assure la direction des travaux pour renforcer l'intégrité des statistiques de l'état civil 14

Statistique Canada collabore avec les responsables des registres provinciaux et territoriaux du cancer pour améliorer la qualité des données 14

Des mesures supplémentaires s'imposent pour assurer la qualité des données dans le cas de la Base de données hospitalières axées sur la personne 15

Les données de l'Enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes respectent les normes en matière de qualité 16

Les données de l'Enquête sur l'accès aux services de santé respectent les normes en matière de qualité 17

La compilation de statistiques de bonne qualité 17

La communication, aux utilisateurs, de renseignements sur la qualité des statistiques sur la santé manque de constance 18

La surveillance de la qualité des statistiques fournies par l'Institut canadien d'information sur la santé est insuffisante 20

Statistique Canada a présenté peu d'information au Parlement sur la qualité des statistiques de la santé 23

Qualité des données utilisées par Santé Canada pour compiler les statistiques sur la santé 24

Application restreinte des pratiques d'assurance de la qualité des données aux statistiques sur la santé 24

Vérification de l'exactitude des données afférentes aux indicateurs de la santé 26

Travaux effectués par le Conseil canadien des vérificateurs législatifs 26

Respect des besoins en matière de renseignements sur la santé 27

Les mesures prises par Santé Canada pour surveiller l'initiative du Carnet de route de l'information sur la santé laissent à désirer 28

Conclusion 29

À propos de la vérification 31

Annexe

Vérification des rapports sur les indicateurs de la santé 33

Statistique Canada
La gestion de la qualité des statistiques sur la santé

Points saillants

6.1 Il est essentiel de disposer de statistiques de bonne qualité pour tenir un débat public éclairé sur la santé. Statistique Canada est l'un des principaux fournisseurs de statistiques sur la santé. L'organisme a adopté et mis en œuvre une vaste gamme de systèmes et de pratiques lui permettant d'assurer la qualité de ses programmes statistiques et de faire en sorte que la qualité des données demeure prioritaire. Notre vérification nous a permis de constater que les systèmes et pratiques de Statistique Canada en matière d'assurance de la qualité des données sont valables et que la Division de la statistique de la santé en tient compte pour tous ses programmes de statistiques sur la santé. Cette façon de procéder permet de compiler des statistiques qui répondent aux normes de cet organisme en matière de qualité des données. Nous avons constaté que les statistiques sur la santé compilées par Statistique Canada pour les rapports fédéral, provinciaux et territoriaux de septembre 2002 sur les indicateurs de la santé sont suffisamment exactes à cette fin.

6.2 Étant donné que la Division de la statistique de la santé est directement responsable des enquêtes qu'elle mène, elle apporte les améliorations nécessaires pour assurer la qualité des données le cas échéant. En collaboration avec les organismes qui fournissent les données administratives à Statistique Canada, la Division dirige des activités en vue d'assurer et d'améliorer la qualité des données. Nous avons conclu que les systèmes et pratiques d'assurance de la qualité de Statistique Canada permettent d'assurer la qualité de ses statistiques sur la santé, sauf pour ce qui est d'une base de données.

Contexte et autres observations

6.3 Au nombre des activités actuelles liées au secteur de la santé, on concentre des efforts sur l'élaboration d'indicateurs de la santé permettant de mesurer l'état de santé des Canadiens et les résultats en matière de santé. Dans le communiqué sur la santé émis à l'occasion de leur réunion de septembre 2000, les premiers ministres s'engageaient, au nom de leurs gouvernements respectifs, à produire des rapports périodiques sur les indicateurs de la santé à compter de septembre 2002.

6.4 Notre vérification a porté sur les bases de données et les enquêtes permettant de recueillir des données en vue de ces rapports. À l'échelle fédérale, les deux principaux organismes chargés de la compilation de statistiques sur la santé sont Statistique Canada et Santé Canada. La plupart des données visées par la vérification provenaient de Statistique Canada, alors que quelques-unes provenaient de Santé Canada. Le reste des données

provenaient de l'Institut canadien d'information sur la santé (ICIS), ainsi que des provinces et territoires.

6.5 La Division de la statistique de la santé, à Statistique Canada, a pour mandat de fournir des données exactes et pertinentes, en temps opportun, à propos de la santé des Canadiens et du système de santé. La Division veille à ce que ses statistiques sur la santé respectent les normes de Statistique Canada en matière de qualité des données. Elle est responsable des statistiques de l'état civil (naissances, décès), des données sur le cancer, des données pour les indicateurs sur les résultats en matière de santé et des enquêtes sur la santé.

6.6 Toutes les statistiques constituent, dans une certaine mesure, une estimation de la situation réelle. On doit donc les utiliser en tenant compte de leurs points forts et de leurs faiblesses. Cependant, la Division de la statistique de la santé n'applique pas d'une manière constante la politique de Statistique Canada visant à informer les utilisateurs sur la qualité des données et la méthodologie. Statistique Canada a établi une base de données pour informer les utilisateurs quant à la qualité des données, mais les données emmagasinées dans cette base de données ne sont pas complètes. Statistique Canada doit adopter une approche pour aider tous les gestionnaires de programme à entrer des données complètes et à jour dans cette base de données.

6.7 Il est important que la Division détermine la qualité des données qu'elle reçoit de la part d'autres organismes, de façon à ce qu'elle sache dans quelle mesure elle peut se fier à ces données pour l'utilisation qu'elle envisage. La Division reçoit des données provenant de la Base de données sur la morbidité hospitalière de l'ICIS et les utilise pour établir des indicateurs sur les résultats pour les patients. La Division a adopté une approche non interventionniste pour déterminer la qualité de ces données et ne surveille pas la qualité des données de façon adéquate. Nous avons également constaté que Statistique Canada ne surveille pas de façon officielle le respect des exigences du Programme de contribution pour l'information sur la santé en matière de reddition de comptes. L'accord de contribution lié au Programme prévoit le financement des bases de données statistiques que Statistique Canada a transférées à l'ICIS, y compris la Base de données sur les congés des patients. Cette situation a des répercussions sur le maintien de la qualité des bases de données transférées. Exception faite de cette base de données, la Division de la statistique de la santé dispose de systèmes et pratiques d'assurance de la qualité lui permettant d'assurer de façon appropriée la qualité de ses statistiques sur la santé.

6.8 Santé Canada compile des statistiques sur la santé grâce à des systèmes nationaux de surveillance des maladies. Ces systèmes permettent de recueillir des données sur les maladies chroniques, les maladies transmissibles et les blessures. Trois de ces systèmes ont permis de fournir des données en vue des rapports de septembre 2002 sur les indicateurs de la santé. Cependant, les systèmes et pratiques d'assurance de la qualité visant ces bases de données ne permettent pas d'assurer l'exactitude des données. Il n'a donc pas été possible

de formuler une opinion quant à l'exactitude de ces données. Des améliorations s'imposent en ce qui a trait à ces processus.

6.9 Santé Canada doit également contrôler le financement offert à l'ICIS en vertu de l'initiative du Carnet de route de l'information sur la santé. Nous avons constaté que le Ministère ne surveille pas cette initiative de près conformément aux exigences liées à la subvention. Par conséquent, on ne peut déterminer de façon officielle si l'initiative atteint ses objectifs ou non.

6.10 Les bases de données de l'ICIS sur les congés des patients et sur la morbidité hospitalière ont permis de fournir des données ayant servi à établir plusieurs des indicateurs qui figurent dans les rapports de septembre 2002 sur les indicateurs de la santé. Les travaux de vérification dirigés par le Bureau du vérificateur général de la Colombie-Britannique ont permis de conclure que la documentation sur le processus d'assurance de la qualité des systèmes d'où proviennent les données est inadéquate. De même, une étude triennale qui fournira des données sur la qualité des données d'entrée ne sera pas terminée avant deux ans. Il n'a donc pas été possible de formuler une opinion quant à l'exactitude des données précises fournies par l'ICIS aux fins des rapports sur les indicateurs de la santé.

Réactions de Statistique Canada et de Santé Canada. Statistique Canada et Santé Canada sont d'accord avec nos recommandations. Cependant, Santé Canada estime que notre chapitre ne tient pas compte du mouvement important d'information entre Santé Canada et l'Institut canadien d'information sur la santé. Statistique Canada et Santé Canada ont indiqué l'un et l'autre dans leurs réponses qu'ils s'appliquent à mettre en œuvre un certain nombre de mesures pour donner suite à nos recommandations.

Introduction

6.11 Les questions en matière de santé et de soins de santé continuent de soulever un vif débat au Canada. Le vieillissement de la population, l'évolution des technologies et l'accès aux services continuent de faire la manchette régulièrement. Les Canadiens exigent transparence et reddition de comptes en ce qui a trait aux décisions qui ont une incidence sur leurs services de santé. Les professionnels de la santé insistent sur l'importance de données exactes sur les maladies et leur traitement. Les restrictions budgétaires ont donné lieu à un plus grand nombre de discussions à propos des renseignements nécessaires pour prendre des décisions en matière de stratégie et de financement. L'accès à des statistiques fiables et utiles sur la santé peut contribuer à la tenue d'un débat éclairé sur la santé.

6.12 Les statistiques sur la santé désignent les données décrivant la santé des Canadiens et l'état du système de soins de santé du Canada. Les statistiques sur la santé permettent de répondre à certaines questions : Quels sont les facteurs ayant une incidence sur la santé? Combien de Canadiens ont des crises cardiaques chaque année? Ce nombre est-il en hausse ou en baisse? Quels sont les soins de santé reçus par ces personnes? Certains soins sont-ils plus efficaces que d'autres et quel en est le coût pour les contribuables? Quelles sont les mesures préventives efficaces et dans quelle mesure sont-elles généralisées?

6.13 Le concept de statistiques sur la santé a pris de l'expansion au fil des ans au Canada. Jusque dans les années 1960, la plupart des statistiques sur la santé portaient sur la fréquence des maladies. Dans les années 1960 et 1970, les statistiques ont commencé à tenir compte des coûts (financiers et autres) pour le traitement de certains problèmes de santé. Dans les années 1990, les données ont commencé à être utilisées de plus en plus pour établir des indicateurs et des critères d'évaluation relativement à des questions comme les facteurs influant sur la santé. À l'heure actuelle, on accorde beaucoup d'attention à l'élaboration d'indicateurs permettant de mesurer l'état de santé des Canadiens et les résultats pour les patients.

6.14 L'amélioration des statistiques sur la santé peut avoir les effets suivants :

- aider les Canadiens à prendre des décisions plus éclairées à propos de leur santé;
- aider les médecins à offrir de meilleurs soins aux patients en leur communiquant des données empiriques sur les résultats obtenus grâce aux actes médicaux possibles;
- aider les gestionnaires des soins de santé à améliorer le rendement des soins de santé;
- aider les chercheurs à mieux comprendre les facteurs influant sur la santé;
- aider les gouvernements à élaborer de meilleures politiques en matière de santé en leur communiquant des données cruciales et des commentaires pour évaluer les décisions antérieures et les répercussions des décisions à venir.

Récentes mesures canadiennes dans le domaine des statistiques de la santé

6.15 Depuis le dépôt, en 1991, du rapport du Groupe de travail national sur l'information en matière de santé, le Canada accorde de plus en plus d'importance aux statistiques sur la santé et aux façons de les améliorer. Les autres grandes mesures importantes comprennent la création de l'Institut canadien d'information sur la santé (ICIS) et la mise sur pied de la Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada. De même, dans le communiqué sur la santé émis lors de leur réunion de septembre 2000, les premiers ministres canadiens s'engageaient, au nom de leurs gouvernements respectifs, à produire des rapports périodiques sur les indicateurs de la santé, à compter de septembre 2002 (voir la pièce 6.1).

Compilation de statistiques sur la santé

6.16 Les statistiques nationales, provinciales et territoriales sur la santé accessibles dans l'ensemble du Canada proviennent de trois organismes principaux (voir la pièce 6.2). À l'échelle fédérale, les deux principaux organismes responsables de la compilation de statistiques sur la santé sont Statistique Canada et Santé Canada. Le troisième, l'Institut canadien d'information sur la santé (ICIS), compile principalement des données administratives sur la santé pour l'ensemble du pays.

6.17 **Statistique Canada.** Le mandat de Statistique Canada est essentiellement prévu dans la *Loi sur la statistique*. Cette loi oblige Statistique Canada à recueillir, à analyser et à publier des renseignements statistiques sur les activités économiques, sociales et générales de la population et sur l'état de celle-ci. Il s'agit du principal organisme responsable de la coordination du système statistique du Canada.

6.18 La Division de la statistique de la santé, à Statistique Canada, est principalement responsable des programmes de statistiques sur la santé. Elle a pour mandat de fournir des données exactes et pertinentes, en temps opportun, à propos de la santé des Canadiens et du système de soins de santé. Les principales activités de la Division de la statistique de la santé comprennent la mise en œuvre de ses programmes de statistiques sur la santé, la production de produits et de services connexes (notamment le journal trimestriel intitulé *Rapports sur la santé*) et la participation à des projets menés dans le contexte de l'initiative du Carnet de route de l'information sur la santé. Ses données proviennent de deux sources, soit les dossiers administratifs d'autres organismes et ses propres enquêtes. En 2001-2002, la Division disposait d'un budget d'environ 8 millions de dollars et comptait environ 100 employés à temps plein. Au cours de la même année, la Division a également reçu un financement de 10,5 millions de dollars de la part de l'ICIS, pour les projets menés dans le contexte de l'initiative du Carnet de route de l'information sur la santé.

6.19 **Santé Canada.** Santé Canada compile également de nombreuses statistiques sur la santé. Ses systèmes nationaux de surveillance des maladies permettent de contrôler et de recueillir des données sur les maladies chroniques, les maladies transmissibles et les blessures. Ces systèmes lui

7-11

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

Micromedia
ProQuest

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

permettent de surveiller les maladies et les blessures à l'échelle nationale. Les provinces, les territoires et divers autres organismes fédéraux et non gouvernementaux fournissent également des données pour ces systèmes. De même, Santé Canada est responsable de la prestation de certains services de santé aux Premières nations et de la compilation de statistiques sur la santé des Premières nations.

Pièce 6.1 Principales étapes en ce qui a trait aux statistiques sur la santé au Canada

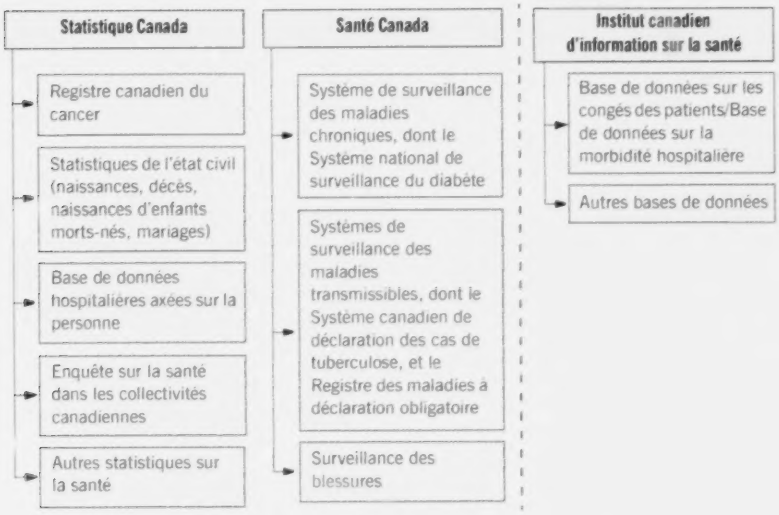
1991	Le Groupe de travail national sur l'information en matière de santé décèle des lacunes en ce qui a trait aux systèmes existants et conclut qu'il y a des lacunes en matière de renseignements. Il recommande la création d'un institut non gouvernemental responsable des renseignements sur la santé pour combler ces lacunes.
1994	L'Institut canadien d'information sur la santé (ICIS) est créé en réponse à la recommandation du Groupe de travail.
1995	Santé Canada et Statistique Canada financent conjointement l'ICIS par la voie du Programme de contribution pour l'information sur la santé. Ainsi, l'ICIS reçoit 18 millions de dollars sur une période de cinq ans pour faciliter et coordonner, à l'échelle nationale, l'élaboration et la mise en œuvre d'un système exhaustif intégré d'information sur la santé, et pour assurer et coordonner la prestation de données précises et opportunes qui permettent d'élaborer une saine politique en matière de santé, de gérer efficacement le système de soins de santé du Canada et de sensibiliser le public quant aux facteurs ayant une incidence sur la santé.
1999	L'ICIS convoque, de concert avec le Comité consultatif sur la santé de la population, Santé Canada et Statistique Canada, la première Conférence consensuelle nationale sur les indicateurs de la santé de la population. Élaboration d'un cadre et d'indicateurs en vue de la production initiale de rapports. Le budget fédéral prévoit une subvention de 95 millions de dollars destinée à l'ICIS pour une période de quatre ans afin de lui permettre de présenter des rapports périodiques sur le système de soins de santé. L'initiative du Carnet de route de l'information sur la santé est élaborée conjointement par l'ICIS, Statistique Canada, Santé Canada, les ministères provinciaux et territoriaux de la Santé et d'autres groupes.
2000	Santé Canada et Statistique Canada renouvellent le Programme de contribution pour l'information sur la santé jusqu'en 2005. En vertu de ce programme, l'ICIS reçoit un montant de 13,3 millions de dollars. Les premiers ministres émettent un communiqué sur la santé en réponse au financement supplémentaire accordé par le gouvernement fédéral, aux provinces et territoires, dans le domaine de la santé. Les premiers ministres s'engagent à produire des rapports publics périodiques et, plus précisément : • à produire de façon périodique des rapports publics exhaustifs en ce qui a trait aux programmes et services de santé, au rendement du système de santé et aux progrès accomplis en vue de respecter les priorités; • à collaborer à l'élaboration d'un cadre exhaustif faisant appel à des indicateurs comparables dans des domaines convenus qui feront l'objet de rapports par chaque administration à compter de septembre 2002. Ces 14 indicateurs comparables portent sur l'état de santé, sur les résultats en matière de santé et sur la qualité des services; • à déterminer la tierce partie la plus appropriée pour vérifier et analyser l'information ayant trait au système de santé.
2001	Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie entreprend une étude sur le rôle du gouvernement fédéral dans le domaine de la santé. Le Comité publie des rapports en 2001 et en 2002. L'importance de la bonne qualité des données sur la santé est confirmée. Le premier ministre annonce la création de la Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada. La Commission dépose, en février 2002, un rapport provisoire dans lequel elle fait remarquer que « malgré les efforts déployés récemment, nous manquons de renseignements fiables et mesurables sur un trop grand nombre d'aspects de notre système de santé, depuis le temps d'attente jusqu'aux coûts, en passant par le résultat des traitements. » La Commission dépose son rapport final en novembre 2002. Le budget fédéral prévoit une subvention supplémentaire de 95 millions de dollars destinée à l'ICIS et devant être utilisée de concert avec Statistique Canada pour poursuivre, entre autres choses, l'élaboration d'indicateurs communs de la santé de façon à ce qu'il existe des données comparables à l'échelle nationale.
2002	En septembre, le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires publient leurs rapports sur les indicateurs de la santé.

permettent de surveiller les maladies et les blessures à l'échelle nationale. Les provinces, les territoires et divers autres organismes fédéraux et non gouvernementaux fournissent également des données pour ces systèmes. De même, Santé Canada est responsable de la prestation de certains services de santé aux Premières nations et de la compilation de statistiques sur la santé des Premières nations.

Pièce 6.1 Principales étapes en ce qui a trait aux statistiques sur la santé au Canada

1991	Le Groupe de travail national sur l'information en matière de santé décèle des lacunes en ce qui a trait aux systèmes existants et conclut qu'il y a des lacunes en matière de renseignements. Il recommande la création d'un institut non gouvernemental responsable des renseignements sur la santé pour combler ces lacunes.
1994	L'Institut canadien d'information sur la santé (ICIS) est créé en réponse à la recommandation du Groupe de travail.
1995	Santé Canada et Statistique Canada financent conjointement l'ICIS par la voie du Programme de contribution pour l'information sur la santé. Ainsi, l'ICIS reçoit 18 millions de dollars sur une période de cinq ans pour faciliter et coordonner, à l'échelle nationale, l'élaboration et la mise en œuvre d'un système exhaustif intégré d'information sur la santé, et pour assurer et coordonner la prestation de données précises et opportunes qui permettent d'élaborer une saine politique en matière de santé, de gérer efficacement le système de soins de santé du Canada et de sensibiliser le public quant aux facteurs ayant une incidence sur la santé.
1999	L'ICIS convoque, de concert avec le Comité consultatif sur la santé de la population, Santé Canada et Statistique Canada, la première Conférence consensuelle nationale sur les indicateurs de la santé de la population. Élaboration d'un cadre et d'indicateurs en vue de la production initiale de rapports. Le budget fédéral prévoit une subvention de 95 millions de dollars destinée à l'ICIS pour une période de quatre ans afin de lui permettre de présenter des rapports périodiques sur le système de soins de santé. L'initiative du Carnet de route de l'information sur la santé est élaborée conjointement par l'ICIS, Statistique Canada, Santé Canada, les ministères provinciaux et territoriaux de la Santé et d'autres groupes.
2000	Santé Canada et Statistique Canada renouvellent le Programme de contribution pour l'information sur la santé jusqu'en 2005. En vertu de ce programme, l'ICIS reçoit un montant de 13,3 millions de dollars. Les premiers ministres émettent un communiqué sur la santé en réponse au financement supplémentaire accordé par le gouvernement fédéral, aux provinces et territoires, dans le domaine de la santé. Les premiers ministres s'engagent à produire des rapports publics périodiques et, plus précisément : • à produire de façon périodique des rapports publics exhaustifs en ce qui a trait aux programmes et services de santé, au rendement du système de santé et aux progrès accomplis en vue de respecter les priorités; • à collaborer à l'élaboration d'un cadre exhaustif faisant appel à des indicateurs comparables dans des domaines convenus qui feront l'objet de rapports par chaque administration à compter de septembre 2002. Ces 14 indicateurs comparables portent sur l'état de santé, sur les résultats en matière de santé et sur la qualité des services; • à déterminer la tierce partie la plus appropriée pour vérifier et analyser l'information ayant trait au système de santé.
2001	Le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie entreprend une étude sur le rôle du gouvernement fédéral dans le domaine de la santé. Le Comité publie des rapports en 2001 et en 2002. L'importance de la bonne qualité des données sur la santé est confirmée. Le premier ministre annonce la création de la Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada. La Commission dépose, en février 2002, un rapport provisoire dans lequel elle fait remarquer que « malgré les efforts déployés récemment, nous manquons de renseignements fiables et mesurables sur un trop grand nombre d'aspects de notre système de santé, depuis le temps d'attente jusqu'aux coûts, en passant par le résultat des traitements. » La Commission dépose son rapport final en novembre 2002. Le budget fédéral prévoit une subvention supplémentaire de 95 millions de dollars destinée à l'ICIS et devant être utilisée de concert avec Statistique Canada pour poursuivre, entre autres choses, l'élaboration d'indicateurs communs de la santé de façon à ce qu'il existe des données comparables à l'échelle nationale.
2002	En septembre, le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires publient leurs rapports sur les indicateurs de la santé.

Pièce 6.2 Organisation des statistiques sur la santé au sein de l'administration fédérale

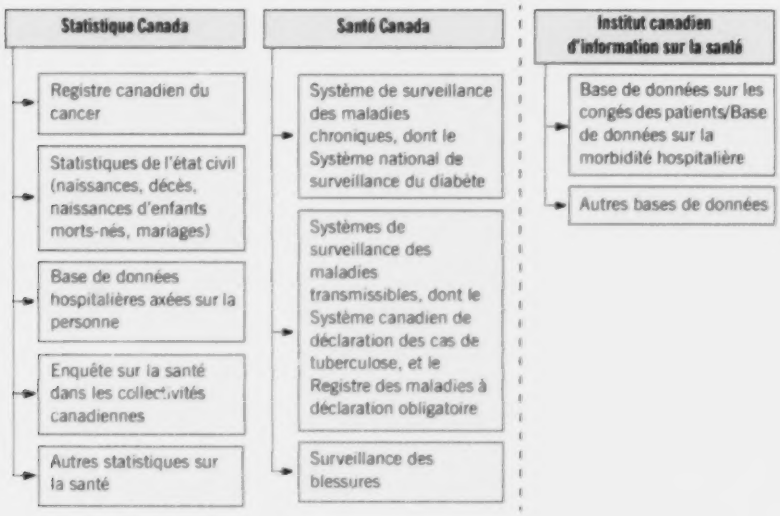


6.20 Institut canadien d'information sur la santé. Organisme indépendant fondé en 1994, l'Institut canadien d'information sur la santé (ICIS) est une société sans but lucratif constituée en vertu d'une loi fédérale. L'Institut a pour mandat de coordonner l'élaboration et l'adoption d'une approche nationale intégrée dans le domaine des renseignements sur la santé. Il est financé principalement par les provinces et par le gouvernement fédéral. Au moment de la création de l'Institut, Statistique Canada lui a transféré plusieurs archives de données, soit les statistiques sur la morbidité hospitalière, les statistiques sur la santé mentale, les statistiques sur les avortements thérapeutiques, l'Enquête annuelle sur les hôpitaux et l'Enquête sur les infirmiers et infirmières autorisés. Santé Canada a également transféré plusieurs bases de données à l'ICIS. C'est le cas, notamment, de la Base de données sur les dépenses nationales en santé, de la Base de données nationale sur les médecins et de la Base de données sur les soins médicaux. Parmi ses autres responsabilités, l'ICIS administre les fonds associés à l'initiative du Carnet de route de l'information sur la santé.

Objet de la vérification

6.21 La présente vérification fait suite à nos examens antérieurs des efforts déployés par Statistique Canada pour assurer la qualité de ses statistiques nationales, soit notre vérification de 1999, intitulée « Statistique Canada — La gestion de la qualité des statistiques », et notre vérification de suivi réalisée en 2001 sur les progrès accomplis quant à la mise en œuvre de nos recommandations. Pour ce qui est de notre vérification de 1999, intitulée « La surveillance de la santé nationale : les maladies et les blessures », elle avait permis de déceler des lacunes en ce qui a trait au système utilisé par

Pièce 6.2 Organisation des statistiques sur la santé au sein de l'administration fédérale



6.20 Institut canadien d'information sur la santé. Organisme indépendant fondé en 1994, l'Institut canadien d'information sur la santé (ICIS) est une société sans but lucratif constituée en vertu d'une loi fédérale. L'Institut a pour mandat de coordonner l'élaboration et l'adoption d'une approche nationale intégrée dans le domaine des renseignements sur la santé. Il est financé principalement par les provinces et par le gouvernement fédéral. Au moment de la création de l'Institut, Statistique Canada lui a transféré plusieurs archives de données, soit les statistiques sur la morbidité hospitalière, les statistiques sur la santé mentale, les statistiques sur les avortements thérapeutiques, l'Enquête annuelle sur les hôpitaux et l'Enquête sur les infirmiers et infirmières autorisés. Santé Canada a également transféré plusieurs bases de données à l'ICIS. C'est le cas, notamment, de la Base de données sur les dépenses nationales en santé, de la Base de données nationale sur les médecins et de la Base de données sur les soins médicaux. Parmi ses autres responsabilités, l'ICIS administre les fonds associés à l'initiative du Carnet de route de l'information sur la santé.

Objet de la vérification

6.21 La présente vérification fait suite à nos examens antérieurs des efforts déployés par Statistique Canada pour assurer la qualité de ses statistiques nationales, soit notre vérification de 1999, intitulée « Statistique Canada — La gestion de la qualité des statistiques », et notre vérification de suivi réalisée en 2001 sur les progrès accomplis quant à la mise en œuvre de nos recommandations. Pour ce qui est de notre vérification de 1999, intitulée « La surveillance de la santé nationale : les maladies et les blessures », elle avait permis de déceler des lacunes en ce qui a trait au système utilisé par

Santé Canada pour compiler des données de surveillance. Dans notre rapport de septembre 2002, nous indiquions que Santé Canada avait réalisé très peu de progrès en vue de combler certaines de ces lacunes.

6.22 Les objectifs de la présente vérification étaient les suivants :

- déterminer si Statistique Canada a établi des systèmes et des pratiques appropriés pour assurer la qualité de ses statistiques sur la santé;
- déterminer si Statistique Canada, Santé Canada et l'ICIS ont appliqué des systèmes et pratiques d'assurance de la qualité leur permettant d'assurer l'exactitude des indicateurs de la santé établis en vue des rapports fédéraux, provinciaux et territoriaux sur les indicateurs de la santé;
- déterminer si la mise en œuvre de l'initiative du Carnet de route de l'information sur la santé respecte l'accord de financement.

6.23 La présente vérification est opportune étant donné l'attention que reçoivent actuellement les statistiques sur la santé au Canada. Cette attention accrue fait en sorte que la qualité des statistiques compilées par Statistique Canada, par Santé Canada et par d'autres organismes fait l'objet d'un examen plus approfondi. De façon plus précise, la présente vérification porte sur la pertinence des systèmes d'assurance de la qualité de Statistique Canada pour ses cinq programmes de statistiques sur la santé permettant d'établir des indicateurs de la santé pour l'année la plus récente visée par les rapports de septembre 2002 sur les indicateurs de la santé. Ces programmes sont les suivants : les Statistiques de l'état civil, le Registre canadien du cancer, la Base de données hospitalières axées sur la personne, l'Enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes et l'Enquête sur l'accès aux services de santé. Les cinq programmes représentent les principales bases de données de statistiques sur la santé au sein de la Division de la statistique de la santé. Nos travaux comportaient un examen de la façon de procéder employée par l'organisme pour déterminer la qualité des données provenant d'autres organismes et pour informer les utilisateurs quant à la qualité des données.

6.24 Nous avons également examiné l'exactitude des données compilées par Statistique Canada et par Santé Canada aux fins des rapports des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux de septembre 2002 sur les indicateurs de la santé. Quelques-uns des indicateurs destinés à ces rapports provenaient de deux des nombreuses bases de données de l'ICIS (la Base de données sur les congés des patients et la Base de données sur la morbidité hospitalière). Le Bureau du vérificateur général de la Colombie-Britannique a dirigé une équipe de vérificateurs législatifs (dont nous faisions partie) en vue de l'examen de ces bases de données. Enfin, nous avons examiné deux programmes, soit l'initiative du Carnet de route de l'information sur la santé et le Programme de contribution pour l'information sur la santé, afin de déterminer si les exigences découlant des accords de financement sont respectées. On peut trouver d'autres précisions sur notre vérification dans la section intitulée « À propos de la vérification », à la fin du chapitre.

Observations et recommandations

Qualité des statistiques de la santé de Statistique Canada

Le processus d'assurance de la qualité des données est bien établi à Statistique Canada

6.25 Statistique Canada a mis sur pied et adopté une vaste gamme de systèmes et de pratiques lui permettant d'assurer la qualité de ses programmes statistiques et de faire en sorte que la qualité des données constitue une priorité. Lors de notre vérification de 1999, nous avions constaté que le cadre d'assurance de la qualité de Statistique Canada, tout comme celui d'autres organismes statistiques reconnus, abordait la qualité des données du point de vue de l'utilisateur. Le cadre prévoit six caractéristiques ou normes de qualité et définit un processus de gestion de la qualité pour les systèmes et pratiques d'assurance de la qualité des données (voir la pièce 6.3). Ces caractéristiques sont conformes à nos propres critères de vérification pour assurer la qualité des statistiques de façon appropriée. Nous avons constaté que Statistique Canada utilise un certain nombre de mécanismes officiels d'évaluation de la qualité des données mais que certains programmes ne les appliquent pas d'une manière constante.

6.26 Notre vérification de 1999 a fait l'objet d'un suivi en 2001. Lors de cette vérification de suivi, nous avions constaté que l'organisme avait élaboré un mécanisme officiel révisé d'évaluation de la qualité pour tous ses

Pièce 6.3 Le cadre d'assurance de la qualité de Statistique Canada

Pertinence. Par pertinence des données statistiques, on entend dans quelle mesure les besoins réels des clients sont satisfaits.

Exactitude. Par exactitude des données statistiques, on entend dans quelle mesure l'information décrit bien le phénomène qu'elle doit mesurer.

Actualité. L'actualité des données statistiques correspond au délai entre le point de référence (ou la fin de la période de référence) auquel se rapporte l'information et la date à laquelle les données sont disponibles.

Accessibilité. Par accessibilité des données statistiques, on entend la facilité avec laquelle on peut se les procurer de Statistique Canada.

Intelligibilité. Par intelligibilité des données statistiques, on entend la disponibilité de renseignements supplémentaires et de métadonnées nécessaires à l'interprétation et à l'utilisation appropriée de ces données.

Cohérence. Par cohérence des données statistiques, on entend dans quelle mesure celles-ci peuvent être jumelées à d'autres renseignements statistiques dans un vaste cadre analytique au fil du temps.

Le cadre d'assurance de la qualité décrit en outre les éléments de la gestion du processus de la qualité, notamment :

- des conseils sur la gestion des six dimensions de la qualité;
- les partenariats avec les fournisseurs;
- le recrutement et la formation;
- les références aux politiques et documents appropriés.

Source : Adapté à partir du cadre d'assurance de la qualité de Statistique Canada, 2002

programmes statistiques. Statistique Canada s'est inspiré de son cadre d'assurance de la qualité pour concevoir le processus de rapports intégrés sur les programmes comme méthode d'autoévaluation rigoureuse et approfondie de la qualité des données. La pièce 6.4 résume le processus de rapports intégrés sur les programmes, ainsi que les lignes directrices de l'organisme.

Pièce 6.4 Présentation de rapports intégrés sur les programmes : un guide à l'intention des gestionnaires de programme

Statistique Canada fonde l'examen des programmes sur un processus d'autoévaluation. Ce processus exige que les gestionnaires de programme procèdent à un examen lié au programme et consultent les intervenants et les comités. L'autoévaluation et le plan stratégique qui en résulte sont ensuite examinés par la haute direction.

Le processus intégré met l'accent sur les éléments suivants.

Consolidation annuelle des indicateurs (CAI)

- suivi annuel des programmes
- axé sur les indicateurs de rendement de chaque division établis par la Division de la planification intégrée
- comprend les renseignements sur l'exactitude des données provenant de la base de métadonnées intégrées.

Ces données doivent être soumises au statisticien en chef et doivent être utilisées comme document de référence pour l'élaboration des rapports sur le rendement de Statistique Canada destinés au Parlement.

Rapport de l'examen biennal de programme (EBP) et rapport de l'examen quadriennal de programme (EQP)

- Chaque gestionnaire de programme doit, une fois tous les deux ans, déposer un rapport faisant état du rendement du programme et indiquant les questions stratégiques ayant une incidence sur le programme.
- On alterne entre un rapport biennal et un rapport quadriennal.
- Les six dimensions de la qualité devraient être prises en considération. Ainsi, les programmes statistiques devraient indiquer dans quelle mesure les données ont permis d'estimer ou de décrire correctement les quantités ou les caractéristiques visées par le programme.
- Les programmes statistiques devraient examiner les estimations de base de l'exactitude (p. ex., le taux d'erreur, les erreurs d'échantillonnage, les taux de réponse ou d'imputation ou la taille des révisions).
- Les programmes d'analyse devraient porter notamment sur l'exactitude des principales sources de données.

Le rapport est destiné au statisticien en chef et il constitue essentiellement un outil de communication entre les gestionnaires de programme et la haute direction mais il est également utilisé pour communiquer les questions liées au programme à des parties intéressées de l'extérieur de Statistique Canada. Le suivi prend généralement la forme de commentaires écrits de la part du statisticien en chef. Dans le cas de l'EQP, le rapport est soumis au comité conjoint de l'évaluation des programmes et de la planification intégrée.

Source : Adapté de *Présentation de rapports intégrés sur les programmes : Un guide à l'intention des gestionnaires de programme*, 2001, Statistique Canada.

Observations et recommandations

Qualité des statistiques de la santé de Statistique Canada

Le processus d'assurance de la qualité des données est bien établi à Statistique Canada

6.25 Statistique Canada a mis sur pied et adopté une vaste gamme de systèmes et de pratiques lui permettant d'assurer la qualité de ses programmes statistiques et de faire en sorte que la qualité des données constitue une priorité. Lors de notre vérification de 1999, nous avions constaté que le cadre d'assurance de la qualité de Statistique Canada, tout comme celui d'autres organismes statistiques reconnus, abordait la qualité des données du point de vue de l'utilisateur. Le cadre prévoit six caractéristiques ou normes de qualité et définit un processus de gestion de la qualité pour les systèmes et pratiques d'assurance de la qualité des données (voir la pièce 6.3). Ces caractéristiques sont conformes à nos propres critères de vérification pour assurer la qualité des statistiques de façon appropriée. Nous avons constaté que Statistique Canada utilise un certain nombre de mécanismes officiels d'évaluation de la qualité des données mais que certains programmes ne les appliquent pas d'une manière constante.

6.26 Notre vérification de 1999 a fait l'objet d'un suivi en 2001. Lors de cette vérification de suivi, nous avions constaté que l'organisme avait élaboré un mécanisme officiel révisé d'évaluation de la qualité pour tous ses

Pièce 6.3 Le cadre d'assurance de la qualité de Statistique Canada

Pertinence. Par pertinence des données statistiques, on entend dans quelle mesure les besoins réels des clients sont satisfaits.

Exactitude. Par exactitude des données statistiques, on entend dans quelle mesure l'information décrit bien le phénomène qu'elle doit mesurer.

Actualité. L'actualité des données statistiques correspond au délai entre le point de référence (ou la fin de la période de référence) auquel se rapporte l'information et la date à laquelle les données sont disponibles.

Accessibilité. Par accessibilité des données statistiques, on entend la facilité avec laquelle on peut se les procurer de Statistique Canada.

Intelligibilité. Par intelligibilité des données statistiques, on entend la disponibilité de renseignements supplémentaires et de métadonnées nécessaires à l'interprétation et à l'utilisation appropriée de ces données.

Cohérence. Par cohérence des données statistiques, on entend dans quelle mesure celles-ci peuvent être jumelées à d'autres renseignements statistiques dans un vaste cadre analytique au fil du temps.

Le cadre d'assurance de la qualité décrit en outre les éléments de la gestion du processus de la qualité, notamment :

- des conseils sur la gestion des six dimensions de la qualité;
- les partenariats avec les fournisseurs;
- le recrutement et la formation;
- les références aux politiques et documents appropriés.

Source : Adapté à partir du cadre d'assurance de la qualité de Statistique Canada, 2002

programmes statistiques. Statistique Canada s'est inspiré de son cadre d'assurance de la qualité pour concevoir le processus de rapports intégrés sur les programmes comme méthode d'autoévaluation rigoureuse et approfondie de la qualité des données. La pièce 6.4 résume le processus de rapports intégrés sur les programmes, ainsi que les lignes directrices de l'organisme.

Pièce 6.4 Présentation de rapports intégrés sur les programmes : un guide à l'intention des gestionnaires de programme

Statistique Canada fonde l'examen des programmes sur un processus d'autoévaluation. Ce processus exige que les gestionnaires de programme procèdent à un examen lié au programme et consultent les intervenants et les comités. L'autoévaluation et le plan stratégique qui en résulte sont ensuite examinés par la haute direction.

Le processus intégré met l'accent sur les éléments suivants.

Consolidation annuelle des indicateurs (CAI)

- suivi annuel des programmes
- axé sur les indicateurs de rendement de chaque division établis par la Division de la planification intégrée
- comprend les renseignements sur l'exactitude des données provenant de la base de métadonnées intégrées.

Ces données doivent être soumises au statisticien en chef et doivent être utilisées comme document de référence pour l'élaboration des rapports sur le rendement de Statistique Canada destinés au Parlement.

Rapport de l'examen biennal de programme (EBP) et rapport de l'examen quadriennal de programme (EQP)

- Chaque gestionnaire de programme doit, une fois tous les deux ans, déposer un rapport faisant état du rendement du programme et indiquant les questions stratégiques ayant une incidence sur le programme.
- On alterne entre un rapport biennal et un rapport quadriennal.
- Les six dimensions de la qualité devraient être prises en considération. Ainsi, les programmes statistiques devraient indiquer dans quelle mesure les données ont permis d'estimer ou de décrire correctement les quantités ou les caractéristiques visées par le programme.
- Les programmes statistiques devraient examiner les estimations de base de l'exactitude (p. ex., le taux d'erreur, les erreurs d'échantillonnage, les taux de réponse ou d'imputation ou la taille des révisions).
- Les programmes d'analyse devraient porter notamment sur l'exactitude des principales sources de données.

Le rapport est destiné au statisticien en chef et il constitue essentiellement un outil de communication entre les gestionnaires de programme et la haute direction mais il est également utilisé pour communiquer les questions liées au programme à des parties intéressées de l'extérieur de Statistique Canada. Le suivi prend généralement la forme de commentaires écrits de la part du statisticien en chef. Dans le cas de l'EQP, le rapport est soumis au comité conjoint de l'évaluation des programmes et de la planification intégrée.

Source : Adapté de *Présentation de rapports intégrés sur les programmes : Un guide à l'intention des gestionnaires de programme*, 2001, Statistique Canada.

Les programmes de Statistique Canada en matière de statistiques de la santé respectent les normes de l'organisme en matière de qualité

6.27 La présente vérification nous a permis de constater que les systèmes et pratiques d'assurance de la qualité de Statistique Canada sont valables. La Division de la statistique de la santé respecte le cadre d'assurance de la qualité de l'organisme et elle a établi des mesures de la qualité montrant qu'elle respecte les exigences en matière de qualité. Lorsque la Division décèle des problèmes liés à la qualité, elle prend des mesures en vue de les régler. La Division présente les résultats de ses pratiques en matière d'assurance de la qualité dans son rapport de l'examen biennal et dans son rapport de l'examen quadriennal de programme; cependant, les mesures d'évaluation de la qualité doivent être mieux documentées pour que les intervenants internes et externes soient mieux renseignés sur la qualité des données.

6.28 Étant donné que la Division de la statistique de la santé est directement responsable des enquêtes qu'elle mène, elle apporte les améliorations requises pour assurer le maintien de la qualité des données le cas échéant. En collaboration avec les organismes qui fournissent les données administratives à Statistique Canada, la Division dirige des activités en vue d'assurer et d'améliorer la qualité des données. Exception faite d'une composante de la Base de données hospitalières axées sur la personne, les systèmes et pratiques d'assurance de la qualité de la Division de la statistique de la santé permettent de compiler des données respectant les normes de Statistique Canada et d'assurer la qualité de ses statistiques sur la santé.

La Division de la statistique de la santé évalue systématiquement les procédures qu'elle applique pour assurer la qualité des données en faisant appel au processus de rapports intégrés sur les programmes

6.29 Nous nous attendions à ce que Statistique Canada applique ses systèmes et pratiques d'assurance de la qualité de manière constante à tous ses programmes de statistiques sur la santé. Nous nous attendions également à ce que l'organisme évalue le caractère adéquat de ces systèmes et pratiques en assurant la qualité conformément au cadre d'assurance de la qualité et aux lignes directrices visant la présentation de rapports intégrés sur les programmes.

6.30 Le processus de rapports intégrés sur les programmes permet d'évaluer l'assurance de la qualité. Notre vérification nous a permis de constater que la logique et la conception du processus de rapports intégrés sur les programmes de Statistique Canada sont conformes au cadre d'assurance de la qualité de l'organisme. Ce processus oblige les gestionnaires à examiner les systèmes et pratiques d'assurance de la qualité en vigueur, ainsi que les résultats obtenus grâce à ces pratiques. Les lignes directrices exigent un examen des estimations de l'exactitude des programmes statistiques et la divulgation de l'exactitude des principales sources de données dans le cas des programmes d'analyse.

6.31 La Division de la statistique de la santé a établi son rapport de l'examen biennal de programme en février 2000 et son rapport de l'examen quadriennal en novembre 2001 (voir le paragraphe 6.75 pour connaître nos observations en ce qui a trait à la Consolidation annuelle des indicateurs). Les deux rapports renferment des données utiles sur les programmes et produits de la Division, y compris des renseignements sur les défis liés aux programmes menés par la Division. De même, ils traitent de certains problèmes liés à la qualité des données dans le cas des principaux communiqués et publications statistiques. Les deux rapports ont été examinés officiellement par des comités de gestion supérieure. Ces derniers ont fait part de leurs commentaires et ils ont demandé des précisions au besoin.

6.32 Les rapports de l'examen biennal et de l'examen quadriennal de programme ne renferment pas suffisamment de résultats à propos de la qualité des données. Bien que la Division de la statistique de la santé ait appliqué des systèmes et pratiques d'assurance de la qualité à ses programmes statistiques, les rapports de l'examen biennal et de l'examen quadriennal de programme ne renfermaient pas suffisamment de résultats précis sur l'évaluation de la qualité des données, comme l'exigent les lignes directrices. Par conséquent, nous n'avons pas été en mesure de tirer une conclusion quant à savoir si les programmes de la Division respectent les systèmes et pratiques de l'organisme en matière d'assurance de la qualité. L'absence de résultats précis sur la qualité des données dans les rapports a limité la capacité de la Division de montrer dans quelle mesure elle respectait les exigences en matière de qualité des données. Cette situation a également eu une incidence sur la capacité de la Division d'amener la haute direction à se pencher sur les secteurs dans lesquels des améliorations s'imposaient.

6.33 Par conséquent, les deux rapports de programme ne renferment pas les données requises pour nous permettre de tirer une conclusion quant au caractère adéquat des systèmes et pratiques en matière d'assurance de la qualité. Nous avons donc effectué certains travaux supplémentaires pour déterminer si ce problème était attribuable à la piètre qualité de la documentation figurant dans les rapports ou à des lacunes réelles en matière d'assurance de la qualité des données. Nous avons constaté que Statistique Canada effectue plus de travaux d'assurance de la qualité que l'organisme ne l'indique dans ses deux rapports de programme.

6.34 Recommandation. Statistique Canada devrait incorporer de la documentation et du matériel de référence plus appropriés pour assurer une documentation plus complète des résultats de ses systèmes et pratiques en matière de qualité des données dans le rapport de l'examen biennal et dans le rapport de l'examen quadriennal de programme.

Réponse de l'organisme. Statistique Canada est d'accord. L'organisme citera, dans les rapports de l'examen biennal et de l'examen quadriennal de programme, des rapports précis sur la qualité des données, à l'appui des activités de programme importantes. Statistique Canada continuera d'améliorer l'utilité du processus de rapports intégrés sur les programmes grâce à un examen périodique.

Statistique Canada assure la direction des travaux pour renforcer l'intégrité des statistiques de l'état civil

6.35 Statistique Canada utilise non seulement les résultats des systèmes et pratiques d'assurance de la qualité dont il est question dans les rapports de programmes, mais également les résultats d'autres travaux, pour gérer la qualité de ses statistiques sur la santé. Nous avons constaté que Statistique Canada applique des systèmes et pratiques d'assurance de la qualité à ses données sur l'état civil et que les données respectent les normes de l'organisme en matière de qualité. Outre les indications qu'il donne dans les rapports de programmes, l'organisme évalue la qualité des données et indique certains secteurs où l'intégrité des données pourrait être améliorée. Statistique Canada dirige, en collaboration avec les provinces et territoires, des travaux visant à améliorer l'intégrité des statistiques sur l'état civil à l'échelle du Canada.

6.36 En raison des exigences législatives en matière de déclaration, les données sur l'état civil (naissances, décès, accouchements d'enfants morts-nés) sont à peu près complètes. Les provinces et territoires sont responsables de la collecte de statistiques, de leur révision et de leur transmission à Statistique Canada. Statistique Canada compile et traite les données sur l'état civil reçues. Statistique Canada a entrepris des travaux pour évaluer la qualité des données, y compris la vérification des dossiers posant des problèmes, l'exécution de nombreuses vérifications et imputations, ainsi que le suivi quant à l'incidence possible sur la qualité des données. L'organisme établit des rapports sur la saisie, la vérification et le contrôle de la qualité des données. Statistique Canada prélève également un échantillon annuel de dossiers et vérifie indépendamment ceux-ci par rapport aux données d'enregistrement initiales. L'organisme a consigné les sources et les causes des lacunes et s'attache activement à les combler.

6.37 Statistique Canada collabore avec chaque administration en vue d'assurer la qualité des données. L'organisme veille également à l'amélioration de la qualité des données en participant aux activités du Conseil de la statistique de l'état civil du Canada, un organisme créé par suite du partenariat établi entre les registres provinciaux et territoriaux des statistiques de l'état civil et Statistique Canada. Le Conseil a élaboré, pour 1999 à 2004, un plan d'activités dans lequel il s'engage à améliorer les normes nationales dans des domaines comme la définition des données, la collecte de données et la production de rapports. Par ailleurs, dans le contexte de l'initiative du Carnet de route de l'information sur la santé, Statistique Canada collabore à un projet en vue d'améliorer la qualité des données et d'accroître la capacité d'utiliser ces données pour élaborer de l'information sur les résultats en matière de santé.

Statistique Canada collabore avec les responsables des registres provinciaux et territoriaux du cancer pour améliorer la qualité des données

6.38 Nous avons constaté que l'application, par Statistique Canada, de ses systèmes et pratiques d'assurance de la qualité aux données du Registre canadien du cancer respecte ses propres normes en matière de qualité des

données. L'organisme évalue la qualité des données, détermine les améliorations possibles et collabore avec les registres provinciaux et territoriaux du cancer pour apporter ces améliorations.

6.39 Le Registre canadien du cancer renferme des données compilées par les registres provinciaux et territoriaux du cancer. Les fichiers de données sont transmis à Statistique Canada aux fins de vérification de contrôle, d'élimination des fichiers redondants et en double, d'entrée des données dans un registre national, et d'analyse. Statistique Canada effectue une vaste gamme de vérifications de contrôle pour assurer l'intégralité et la qualité des données. Par ailleurs, l'organisme produit régulièrement une série de rapports sur le contrôle de la qualité et met ces rapports à la disposition des registres provinciaux et territoriaux pour améliorer la qualité globale des données et pour cibler les secteurs nécessitant une amélioration.

6.40 Statistique Canada réalise également d'autres travaux pour promouvoir la qualité de ses données. En effet, l'organisme commandite un atelier annuel sur le codage lié au Classement international des maladies. Il commande également des études sur la qualité des données pour donner suite à certaines préoccupations. Dans le contexte de l'initiative du Carnet de route de l'information sur la santé, Statistique Canada dirige des travaux réalisés conjointement avec des partenaires provinciaux et territoriaux en vue de mettre en œuvre un projet comportant l'évaluation de l'intégralité et de la qualité des données existantes.

6.41 **Recommandation.** Statistique Canada devrait continuer de collaborer avec les provinces et les territoires en vue d'améliorer la qualité des bases de données renfermant des statistiques sur la santé.

Réponse de l'organisme. Statistique Canada est d'accord.

Des mesures supplémentaires s'imposent pour assurer la qualité des données dans le cas de la Base de données hospitalières axées sur la personne

6.42 Les données axées sur la personne visent à analyser la situation et à décrire les résultats obtenus par les Canadiens lorsqu'ils ont recours au système de soins de santé (c.-à-d. les résultats pour les patients). La Base de données hospitalières axées sur la personne est construite en transformant les données sur la morbidité hospitalière, lesquelles sont axées sur les événements (c.-à-d. les visites à l'hôpital), en données axées sur la personne (c.-à-d. toutes les visites à l'hôpital effectuées par la même personne). Nous avons constaté que Statistique Canada n'a pas officiellement déterminé la qualité des données sur la morbidité hospitalière provenant de l'ICIS (voir les paragraphes 6.60 à 6.64). Nous avons donc été incapables de tirer une conclusion quant à savoir si la Base de données hospitalières axées sur la personne respectait les normes de Statistique Canada en matière de qualité des données.

6.43 Cette base de données réunit les dossiers consignant les visites à l'hôpital, de manière à créer des renseignements qui peuvent servir à établir les résultats pour la santé d'une personne qui a recours aux soins de santé. Citons, à titre d'exemple de données axées sur la personne visant les résultats

pour les patients, le taux de survie net de 365 jours en cas d'infarctus aigu du myocarde et le taux de survie net de 180 jours en cas d'accident vasculaire cérébral.

6.44 Les deux rapports de programmes décrits précédemment indiquent que des rapports sont préparés pour évaluer la qualité des mécanismes employés pour lier les données sur chaque personne. De même, dans le contexte de l'initiative du Carnet de route de l'information sur la santé, Statistique Canada réalise des travaux associés au projet d'information axée sur la personne. Ce projet vise à accroître la capacité de Statistique Canada de combiner les données sur les soins de santé et à utiliser cette capacité pour compiler des données sur la santé des Canadiens et sur le rendement du système de soins de santé.

6.45 Malgré tout, les rapports de programmes ne renvoient pas à des mesures précises pour évaluer la qualité des données dans le cas de la Base de données hospitalières axées sur la personne. Les rapports indiquent que Statistique Canada produit régulièrement une série de rapports de contrôle de la qualité pour surveiller la qualité des principaux éléments d'information axés sur la personne consignés aux dossiers de morbidité hospitalière. Nous avons constaté que ces rapports sur le contrôle de la qualité portaient uniquement sur certaines questions très précises et sur des cas où la transformation des données sur la morbidité hospitalière avait donné lieu à des erreurs. Statistique Canada n'a pas réalisé d'autres travaux pour déterminer la qualité globale des données provenant de cette source.

Les données de l'Enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes respectent les normes en matière de qualité

6.46 Statistique Canada utilise une série exhaustive de systèmes et de pratiques d'assurance de la qualité pour l'Enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes. Les résultats sont utilisés pour gérer la qualité des données, et nous avons constaté que l'enquête respecte les normes de l'organisme en matière de qualité des données.

6.47 L'Enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes est une nouvelle enquête biennale. Elle permet de recueillir des données à propos des facteurs influant sur la santé, de l'état de santé des personnes et du système de santé, en vue de répondre aux besoins en matière de renseignements à l'échelle nationale, provinciale, territoriale et régionale. Statistique Canada a publié les résultats de sa première enquête en mai 2002.

6.48 Au début de la présente vérification, Statistique Canada a accepté de procéder à une autoévaluation des systèmes et pratiques de gestion de la qualité utilisés pour réaliser l'enquête et ce, parce que l'enquête était en cours au moment où la Division de la statistique de la santé a préparé ses rapports de l'examen biennal et de l'examen quadriennal de programme.

6.49 L'autoévaluation a permis de conclure que cette enquête repose sur un programme exhaustif d'assurance de la qualité. Ce programme permet d'assurer la qualité des données grâce à des consultations exhaustives, des essais et des mesures de surveillance et grâce à d'autres activités liées à

18-21

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

Micromedia
ProQuest

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

l'assurance de la qualité des données. À la suite d'autres examens, nous avons constaté que Statistique Canada :

- avait organisé des consultations appropriées pour assurer la pertinence des statistiques pour les utilisateurs;
- avait élaboré et mis à l'essai la majeure partie de l'enquête dans le contexte d'une enquête précédente;
- avait obtenu des estimations fiables grâce à la taille de l'échantillon et à la méthode utilisée pour les régions sanitaires;
- avait mis en place une infrastructure solide pour la collecte des données;
- avait produit des rapports mensuels sur l'assurance de la qualité;
- avait communiqué les données en temps opportun.

Les données de l'Enquête sur l'accès aux services de santé respectent les normes en matière de qualité

6.50 Statistique Canada réalisait, en 2002, l'Enquête sur l'accès aux services de santé, un complément à l'Enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes, afin de recueillir quelques données supplémentaires en vue des rapports de septembre 2002 sur les indicateurs de la santé. L'organisme a utilisé les mêmes systèmes et procédures d'assurance de la qualité que dans le cas de l'Enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes. Nous avons conclu que l'Enquête sur l'accès aux services de santé faisait appel à des systèmes et pratiques d'assurance de la qualité appropriés pour assurer la qualité des données.

La compilation de statistiques de bonne qualité

6.51 Bien que les programmes de statistiques de la santé de Statistique Canada respectent les normes en matière d'assurance de la qualité des données, on peut toujours apporter des améliorations à cet égard. La qualité des statistiques n'est pas une norme absolue, mais elle est axée sur les éléments du cadre d'assurance de la qualité et sur l'utilisation prévue des statistiques. La mise en œuvre d'un cadre d'assurance de la qualité exige une évaluation, une surveillance, un examen et des rajustements continuels. Statistique Canada se soucie énormément de la qualité des données. L'organisme détermine les améliorations possibles et prend des mesures pour les apporter. Par ailleurs, l'un des principes sous-jacents du cadre d'assurance de la qualité de Statistique Canada est le besoin de déployer des efforts constants pour assurer la qualité des données en tout temps.

6.52 Nous avons constaté que les systèmes et pratiques d'assurance de la qualité respectent les normes du cadre d'assurance de la qualité de Statistique Canada. Ces normes visent à assurer, entre autres choses, l'exactitude des données. Nous avons constaté que les données sont exactes aux fins de la production des rapports des gouvernements (données nationales, provinciales et territoriales en vue des rapports de septembre 2002 sur les indicateurs de la santé). Cependant, les utilisateurs qui concentrent leur attention sur les données à un niveau moins élevé ou plus détaillé (par exemple, le taux d'incidence d'une maladie à l'échelle d'une administration régionale de la

santé) doivent être informés que chacune des améliorations apportées par Statistique Canada à la qualité des données au niveau provincial et territorial n'améliorera pas nécessairement l'exactitude des données à un niveau plus bas.

La communication, aux utilisateurs, de renseignements sur la qualité des statistiques sur la santé manque de constance

6.53 Toutes les statistiques constituent, dans une certaine mesure, une estimation de la réalité, c'est pourquoi on doit les utiliser en tenant pleinement compte de leurs points forts et de leurs faiblesses. La politique de Statistique Canada en matière d'information des utilisateurs en ce qui a trait à la qualité des données et à la méthodologie utilisée (voir la pièce 6.5) consiste à communiquer aux utilisateurs les renseignements dont ils ont besoin pour déterminer si les statistiques répondent à leurs besoins. Notre vérification de 1999 avait permis de conclure que l'application de la politique de Statistique Canada n'était pas constante. Lors de notre vérification de suivi, en 2001, nous avons constaté que Statistique Canada avait pris des mesures pour donner suite à nos observations. En effet, l'organisme avait commencé à créer une source de renseignements centrale devant servir à la préparation des rapports internes et à la divulgation externe des renseignements sur la qualité des statistiques. Cette base de données est la base de métadonnées intégrées. Statistique Canada a lancé la base de métadonnées intégrées en 2000 et prévoyait faire en sorte qu'elle renferme des renseignements sur la qualité des données, sur la méthodologie et les concepts sous-jacents de chacune des bases de données de l'organisme. L'intention était d'assurer ainsi la création d'une source de renseignements

Pièce 6.5 Principaux éléments de la politique visant à informer les utilisateurs sur la qualité des données et la méthodologie

Éléments principaux

- Statistique Canada fournira aux utilisateurs des indicateurs de la qualité des données diffusées et une description de la méthodologie et des concepts sous-jacents.
- On joindra aux produits statistiques la documentation relative à la qualité et à la méthodologie ou on la citera en référence.
- La documentation relative à la qualité et à la méthodologie devra être conforme aux normes et lignes directrices émises aux termes de la présente politique.

Exigences liées à la documentation obligatoire

Les normes liées à la documentation de la qualité comprennent les exigences suivantes en matière d'exactitude des données :

- un énoncé quant aux principaux problèmes liés à l'exactitude des données;
- une mesure de l'exactitude des données en regard de la couverture ou, tout au moins, une cote de l'exactitude de la couverture;
- une estimation des erreurs d'échantillonnage pour les principales caractéristiques;
- le taux de réponse et le taux d'imputation.

Source : Adapté de la politique visant à informer les utilisateurs sur la qualité des données et la méthodologie, Statistique Canada.

santé) doivent être informés que chacune des améliorations apportées par Statistique Canada à la qualité des données au niveau provincial et territorial n'améliorera pas nécessairement l'exactitude des données à un niveau plus bas.

La communication, aux utilisateurs, de renseignements sur la qualité des statistiques sur la santé manque de constance

6.53 Toutes les statistiques constituent, dans une certaine mesure, une estimation de la réalité, c'est pourquoi on doit les utiliser en tenant pleinement compte de leurs points forts et de leurs faiblesses. La politique de Statistique Canada en matière d'information des utilisateurs en ce qui a trait à la qualité des données et à la méthodologie utilisée (voir la pièce 6.5) consiste à communiquer aux utilisateurs les renseignements dont ils ont besoin pour déterminer si les statistiques répondent à leurs besoins. Notre vérification de 1999 avait permis de conclure que l'application de la politique de Statistique Canada n'était pas constante. Lors de notre vérification de suivi, en 2001, nous avons constaté que Statistique Canada avait pris des mesures pour donner suite à nos observations. En effet, l'organisme avait commencé à créer une source de renseignements centrale devant servir à la préparation des rapports internes et à la divulgation externe des renseignements sur la qualité des statistiques. Cette base de données est la base de métadonnées intégrées. Statistique Canada a lancé la base de métadonnées intégrées en 2000 et prévoyait faire en sorte qu'elle renferme des renseignements sur la qualité des données, sur la méthodologie et les concepts sous-jacents de chacune des bases de données de l'organisme. L'intention était d'assurer ainsi la création d'une source de renseignements

Pièce 6.5 Principaux éléments de la politique visant à informer les utilisateurs sur la qualité des données et la méthodologie

Éléments principaux

- Statistique Canada fournira aux utilisateurs des indicateurs de la qualité des données diffusées et une description de la méthodologie et des concepts sous-jacents.
- On joindra aux produits statistiques la documentation relative à la qualité et à la méthodologie ou on la citera en référence.
- La documentation relative à la qualité et à la méthodologie devra être conforme aux normes et lignes directrices émises aux termes de la présente politique.

Exigences liées à la documentation obligatoire

Les normes liées à la documentation de la qualité comprennent les exigences suivantes en matière d'exactitude des données :

- un énoncé quant aux principaux problèmes liés à l'exactitude des données;
- une mesure de l'exactitude des données en regard de la couverture ou, tout au moins, une cote de l'exactitude de la couverture;
- une estimation des erreurs d'échantillonnage pour les principales caractéristiques;
- le taux de réponse et le taux d'imputation.

Source : Adapté de la politique visant à informer les utilisateurs sur la qualité des données et la méthodologie, Statistique Canada.

centrale aux fins de la production de rapports internes cohérents et efficaces et de la divulgation externe de renseignements sur la qualité des statistiques de Statistique Canada.

6.54 Nous nous attendions à ce que, conformément à la politique en vigueur, les programmes statistiques individuels permettent d'informer les utilisateurs de façon appropriée quant à la qualité des données et à la méthodologie utilisée, au moment où les données leur sont communiquées.

6.55 Nous avons constaté que la Division de la statistique de la santé applique la politique pour informer les utilisateurs quant à la qualité des données et à la méthodologie utilisée, mais son application n'est pas constante. En effet, les exigences de la politique ne sont pas toutes respectées en ce qui a trait à la divulgation de renseignements sur la qualité des statistiques sur la santé. La base de métadonnées intégrées renferme certains renseignements à propos de la qualité des données mais ces renseignements ne sont pas aussi nombreux que ce que prévoit la politique.

6.56 **Application non constante de la politique.** Statistique Canada a réalisé, en 2001-2002, une vérification interne du respect de la politique à l'échelle de l'organisme. Cette vérification a donné lieu à l'examen d'échantillons de produits statistiques récents, ainsi que des données d'enquête comprises dans la base de métadonnées intégrées. Elle a permis de constater que les produits de Statistique Canada ne permettent pas de transmettre un message cohérent aux utilisateurs et que le personnel affecté au programme a de la difficulté à déterminer certaines des exigences de la politique. De même, l'échantillon prélevé aux fins de la vérification interne n'englobait ni les données des enquêtes courantes sur la santé ni les données des bases de données courantes. Compte tenu de cette vérification, nous avons vérifié si les données des programmes maintenant comprises dans la base de métadonnées intégrées avait permis d'informer les utilisateurs de façon appropriée quant à la qualité des données.

6.57 **La base de métadonnées intégrées renferme des statistiques incomplètes sur la santé.** Nous avons constaté, dans tous les cas, que les renseignements emmagasinés dans la base de métadonnées intégrées ne sont pas aussi nombreux que ne l'exige la politique. Ainsi, la base de métadonnées ne renferme pas certains indicateurs essentiels pour évaluer la qualité des données. Dans l'ensemble, la base de données ne donne pas une idée complète de la qualité des données se rapportant aux programmes de santé.

6.58 La Division des normes, l'unité de Statistique Canada responsable de la mise à jour de la base de données, reconnaît que la base de données ne renferme pas des données complètes sur l'évaluation de la qualité. La direction de la Division a fait part de son intention d'améliorer la base de données en élaborant des modèles répondant aux besoins précis de certains secteurs de programme. La direction reconnaît la nécessité d'élaborer une nouvelle approche pour aider les gestionnaires de programme à assurer la mise à jour des renseignements contenus dans la base de données.

6.59 **Recommandation.** Statistique Canada devrait s'assurer que l'information sur la qualité des données des programmes de santé comprise dans la base de métadonnées intégrées est complète.

Réponse de l'organisme. Statistique Canada est d'accord. L'organisme poursuivra ses efforts en vue d'améliorer l'accès à de l'information complète et à jour sur la qualité des données des programmes de santé comprise dans la base de métadonnées intégrées.

La surveillance de la qualité des statistiques fournies par l'Institut canadien d'information sur la santé est insuffisante

6.60 Statistique Canada exerce un contrôle considérablement différent sur l'assurance de la qualité, lorsqu'il s'agit des données d'enquête et lorsqu'il s'agit des données administratives (voir le paragraphe 6.28). Statistique Canada est directement responsable de la qualité des enquêtes que réalise l'organisme. Par contre, l'organisme n'est pas directement responsable de la gestion de la qualité des données administratives recueillies par d'autres organismes. C'est le cas, notamment, des données de l'Institut canadien d'information sur la santé (ICIS). Nous nous attendions à ce que Statistique Canada détermine la qualité des données provenant de l'ICIS.

6.61 Bien que Statistique Canada ait pris des mesures pour tenir compte des préoccupations se rapportant à certaines données de l'ICIS, l'organisme n'a pris aucune mesure pour déterminer officiellement la qualité des données sur la morbidité hospitalière qui lui sont communiquées (voir la pièce 6.6). Cette situation nous préoccupe étant donné que ces données sont utilisées pour établir les indicateurs de la santé et que nous ne pourrions pas conclure à l'exactitude des données.

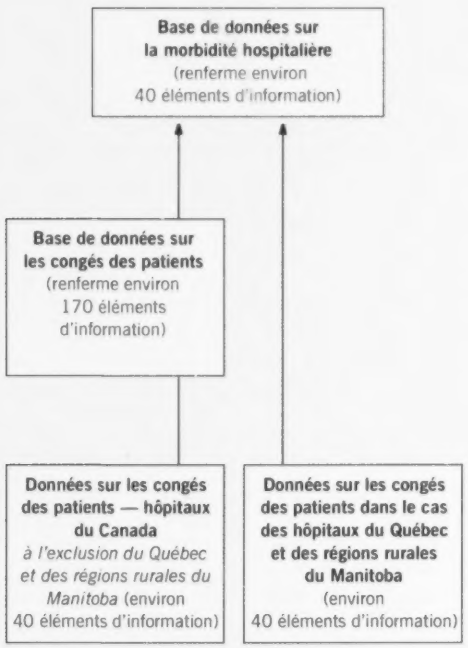
6.62 D'après les rapports de programme de Statistique Canada, cet organisme assure la qualité des données dans le cas des bases de données transférées à l'ICIS. Selon les rapports, avant la publication des données, Statistique Canada assure l'intégralité de celles-ci, effectue une analyse des tendances et corrige certains fichiers. Dans les rapports, il est également question d'une étude approfondie réalisée en 1998 par Statistique Canada sur la qualité des données obtenues pour préparer l'Enquête annuelle sur les hôpitaux. De même, bien que Statistique Canada ait transféré à l'ICIS l'Enquête sur les établissements de soins pour bénéficiaires internes, celle-ci lui a été retournée en raison de graves lacunes dans la qualité des données.

6.63 Nous avons toutefois noté que Statistique Canada a adopté une approche non interventionniste pour ce qui est de la qualité des données sur la morbidité hospitalière reçues de l'ICIS. Nous avons décelé peu de renseignements sur la qualité des données dans les deux bases de données pertinentes. L'ICIS avait effectué la première partie d'une étude visant la Base de données sur les congés des patients, d'où est tirée la Base de données sur la morbidité hospitalière. Il avait publié un sommaire de cette étude et, bien qu'il existe une version plus détaillée de cette étude, Statistique Canada n'a pas demandé à l'obtenir.

6.64 Les données de ces deux bases sont utilisées sur une grande échelle pour surveiller l'utilisation des soins intensifs de courte durée et pour effectuer une analyse de l'état de santé des personnes et des blessures. Les données sont également de plus en plus utilisées pour assurer un suivi en ce qui a trait aux résultats pour les patients et constituent l'une des principales sources de renseignements des divers rapports et publications. Compte tenu de leur utilisation exhaustive, la qualité des données mérite une attention toute particulière.

6.65 **Recommandation.** Statistique Canada devrait procéder à une détermination périodique officielle de la qualité des données sur la morbidité hospitalière reçues de l'Institut canadien d'information sur la santé.

Pièce 6.6 Aperçu de la Base de données sur les congés des patients et de la Base de données sur la morbidité hospitalière



Base de données sur les congés des patients

L'Institut canadien d'information sur la santé (ICIS) reçoit des données sur les congés des patients de la part de tous les hôpitaux de chaque province et territoire, sauf le Québec et certaines régions du Manitoba. Les données visent environ 75 p.100 de tous les congés de patients au Canada.

La base de données renferme plus de 100 éléments d'information démographiques, administratifs et cliniques pour les congés des patients (soins intensifs de courte durée, soins pour malades chroniques, réhabilitation) et pour les chirurgies d'un jour.

Base de données sur la morbidité hospitalière

Les données sont téléchargées à partir de la Base de données sur les congés des patients dans le cas des hôpitaux qui y participent. Les fichiers de données pour le reste des hôpitaux sont soumis par le ministère provincial ou territorial de la santé. Les données proviennent des hôpitaux généraux et spécialisés, y compris les établissements de soins intensifs de courte durée, de convalescence et de soins pour malades chroniques (à l'exception de l'Ontario). Les données ne comprennent pas les services aux patients de consultation externe ou les services dans les hôpitaux psychiatriques.

Cette base de données renferme des données cliniques et démographiques sur le diagnostic primaire, les chirurgies, la date d'admission, le déroulement de la radiation, la durée du séjour, l'âge et le sexe.

La base de données sur la morbidité hospitalière vise à :

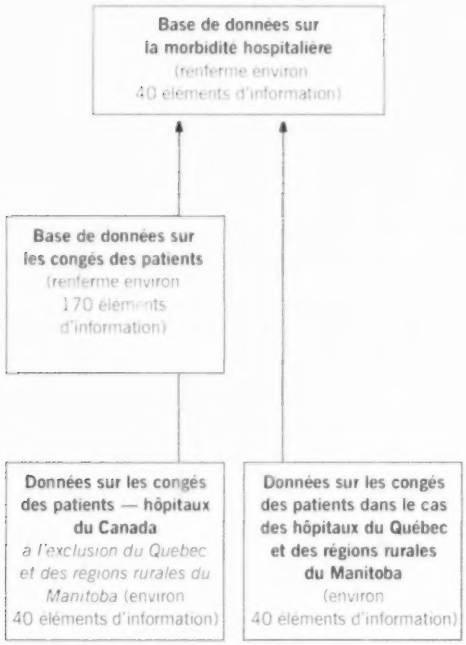
- recueillir, traiter et analyser les données sur les diagnostics et les procédés pour tous les congés des patients;
- faciliter la production de rapports comparatifs pour les hôpitaux, les régions, les provinces/territoires et l'ensemble du pays;
- appuyer la prise de décisions de gestion à l'échelle des hôpitaux, des régions et des provinces/territoires;
- fournir des données aux ministères fédéraux, par exemple Statistique Canada;
- appuyer l'analyse et la recherche connexe.

Sources : Bureau du vérificateur général du Canada et Institut canadien d'information sur la santé

6.64 Les données de ces deux bases sont utilisées sur une grande échelle pour surveiller l'utilisation des soins intensifs de courte durée et pour effectuer une analyse de l'état de santé des personnes et des blessures. Les données sont également de plus en plus utilisées pour assurer un suivi en ce qui a trait aux résultats pour les patients et constituent l'une des principales sources de renseignements des divers rapports et publications. Compte tenu de leur utilisation exhaustive, la qualité des données mérite une attention toute particulière.

6.65 **Recommandation.** Statistique Canada devrait procéder à une détermination périodique officielle de la qualité des données sur la morbidité hospitalière reçues de l'Institut canadien d'information sur la santé.

Pièce 6.6 Aperçu de la Base de données sur les congés des patients et de la Base de données sur la morbidité hospitalière



Base de données sur les congés des patients

L'Institut canadien d'information sur la santé (ICIS) reçoit des données sur les congés des patients de la part de tous les hôpitaux de chaque province et territoire, sauf le Québec et certaines régions du Manitoba. Les données visent environ 75 p.100 de tous les congés de patients au Canada.

La base de données renferme plus de 100 éléments d'information démographiques, administratifs et cliniques pour les congés des patients (soins intensifs de courte durée, soins pour malades chroniques, réhabilitation) et pour les chirurgies d'un jour.

Base de données sur la morbidité hospitalière

Les données sont téléchargées à partir de la Base de données sur les congés des patients dans le cas des hôpitaux qui y participent. Les fichiers de données pour le reste des hôpitaux sont soumis par le ministère provincial ou territorial de la santé. Les données proviennent des hôpitaux généraux et spécialisés, y compris les établissements de soins intensifs de courte durée, de convalescence et de soins pour malades chroniques (à l'exception de l'Ontario). Les données ne comprennent pas les services aux patients de consultation externe ou les services dans les hôpitaux psychiatriques.

Cette base de données renferme des données cliniques et démographiques sur le diagnostic primaire, les chirurgies, la date d'admission, le déroulement de la radiation, la durée du séjour, l'âge et le sexe.

La base de données sur la morbidité hospitalière vise à :

- recueillir, traiter et analyser les données sur les diagnostics et les procédés pour tous les congés des patients;
- faciliter la production de rapports comparatifs pour les hôpitaux, les régions, les provinces/territoires et l'ensemble du pays;
- appuyer la prise de décisions de gestion à l'échelle des hôpitaux, des régions et des provinces/territoires;
- fournir des données aux ministères fédéraux, par exemple Statistique Canada;
- appuyer l'analyse et la recherche connexe.

Sources : Bureau du vérificateur général du Canada et Institut canadien d'information sur la santé

Réponse de l'organisme. Statistique Canada est d'accord. L'organisme collaborera avec l'Institut canadien d'information sur la santé pour assurer l'établissement de rapports périodiques sur la qualité des données de la Base de données sur la morbidité hospitalière.

6.66 **Les exigences du Programme de contribution pour l'information sur la santé, en matière de reddition de comptes, ne sont pas respectées.** Par suite de la création de l'ICIS, en 1994, Statistique Canada a transféré plusieurs programmes de statistiques sur la santé à l'ICIS. En vertu de l'accord quinquennal visant le Programme de contribution pour l'information sur la santé conclu entre les deux organismes, Statistique Canada a transféré 4,75 millions de dollars entre 1994-1995 et 1999-2000. L'organisme a ainsi transféré à l'ICIS la responsabilité de diverses enquêtes, notamment sur la santé mentale, les avortements thérapeutiques, les données sur la morbidité et l'Enquête annuelle sur les hôpitaux. Il convient de signaler que Statistique Canada n'a pas officiellement délégué des pouvoirs à l'ICIS en vertu de la *Loi sur la statistique*, mais plutôt en vertu de l'accord de contribution.

6.67 L'accord de contribution décrit les exigences en matière de reddition de comptes pour le Programme de contribution pour l'information sur la santé. Entre autres, il exige que l'ICIS mette à la disposition de Statistique Canada de l'information sur les bases de données et lui soumette des rapports annuels de vérification et des rapports sur l'évaluation des programmes.

6.68 L'ICIS a soumis des rapports annuels de vérification à Statistique Canada par l'intermédiaire du représentant de Statistique Canada au sein du conseil d'administration de l'ICIS. L'accord précisait que l'ICIS devait effectuer une évaluation de programme en 1997-1998 pour les trois premières années complètes de son existence (et pour chaque période de trois ans par la suite, tant que l'ICIS recevra un financement en vertu de l'accord). Cette évaluation devait permettre d'examiner la situation et d'évaluer la valeur des principaux objectifs atteints et résultats obtenus, y compris les répercussions dans des domaines ciblés par l'ICIS.

6.69 Au lieu d'effectuer une évaluation en bonne et due forme, l'ICIS a confié à un cabinet d'experts-conseils, en 1997, la réalisation d'un examen externe. Cet examen a porté sur le mandat de l'ICIS, sa gestion et son fonctionnement. Cependant, il ne touchait pas les principaux objectifs atteints et résultats obtenus. Statistique Canada a renouvelé l'accord de contribution en 2000 pour une période supplémentaire de cinq ans (2,8 millions de dollars) sans demander une deuxième évaluation comme l'exige l'accord. En outre, l'accord de contribution renouvelé exigeait que l'ICIS établisse et soumette à Statistique Canada un cadre d'évaluation pour ses activités globales avant la fin de 2000-2001. Or, Statistique Canada n'a rien fait pour obtenir ce cadre. Nous avons constaté que Statistique Canada n'a pas pris de mesures pour assurer le respect des dispositions de l'accord de contribution en matière de reddition de comptes.

6.70 Santé Canada a également versé des fonds à l'ICIS en vertu d'un accord de contribution lié au Programme de contribution pour l'information sur la santé. En effet, le Ministère a transféré 13,4 millions de dollars et

plusieurs bases de données à l'ICIS entre 1994-1995 et 1999-2000. Tout comme dans le cas de Statistique Canada, Santé Canada a renouvelé l'accord pour une période supplémentaire de cinq ans en 2000-2001 (10,4 millions de dollars) sans veiller à ce qu'une évaluation de programme soit effectuée. De même, l'accord de contribution renouvelé obligeait l'ICIS à établir et à soumettre à Santé Canada un cadre d'évaluation pour ses activités globales avant la fin de 2000-2001. Or, Santé Canada n'a rien fait pour obtenir ce cadre. Nous avons constaté que Santé Canada n'a pas pris de mesures pour assurer le respect des dispositions de l'accord de contribution en matière de reddition de comptes.

6.71 **Recommandation.** Statistique Canada et Santé Canada devraient surveiller méthodiquement les exigences de leur accord de contribution respectif visant le Programme de contribution pour l'information sur la santé et assurer le respect de ces exigences.

Réponse de Statistique Canada. Statistique Canada est d'accord. L'organisme a reçu et commenté un cadre d'évaluation de l'accord de contribution avec l'Institut canadien d'information sur la santé. Des démarches sont présentement en cours en vue de procéder à une évaluation officielle.

Réponse de Santé Canada. Santé Canada a déjà augmenté considérablement sa capacité de surveiller les accords de contribution et d'améliorer son interaction avec l'Institut canadien d'information sur la santé. En outre, l'Institut, Statistique Canada et Santé Canada ont élaboré conjointement un cadre pour évaluer les accords de contribution. Ce cadre orientera l'évaluation conjointe du Programme de contribution pour l'information sur la santé et du Carnet de route de l'information sur la santé qui sera terminée d'ici septembre 2003.

Statistique Canada a présenté peu d'information au Parlement sur la qualité des statistiques de la santé

6.72 Lors de notre vérification de 1999, nous avions constaté que, même si la qualité des statistiques constituait l'un des principaux engagements de Statistique Canada envers le Parlement, le rapport annuel sur le rendement de l'organisme renfermait peu de renseignements sur la qualité de ses statistiques. Nous avions donc recommandé une amélioration de ces renseignements.

6.73 Nous avons pu constater que Statistique Canada a modifié son Rapport sur le rendement depuis notre vérification de 1999, de façon à appliquer notre recommandation. Ainsi, Statistique Canada fait maintenant état du rendement en fonction de son cadre d'assurance de la qualité. Plusieurs produits statistiques essentiels au mandat de Statistique Canada ont systématiquement fait l'objet d'un compte rendu dans le Rapport sur le rendement, en ce qui a trait à la pertinence, à l'exactitude, à l'à-propos, à l'accessibilité, à la possibilité d'interprétation et à la cohérence.

6.74 Nous avons noté que la Division de la statistique de la santé a fait l'objet d'importantes modifications ces dernières années afin de répondre aux

besoins en matière de données sur la santé. Or, les rapports sur le rendement de Statistique Canada pour les périodes se terminant le 31 mars 2000 et le 31 mars 2001 en font peu mention. La Division a pris de l'expansion ces dernières années, notamment en raison du financement lié à l'initiative du Carnet de route de l'information sur la santé. Statistique Canada a reçu environ 40 millions de dollars sur une période de quatre ans (de 1999-2000 à 2002-2003) pour améliorer la qualité des statistiques sur la santé, y compris en ce qui a trait à l'Enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes, aux Statistiques de l'état civil et au Registre canadien du cancer. Les rapports sur le rendement ne font pas état des réalisations associées à ce financement supplémentaire. Ils n'indiquent pas non plus les partenaires pour ce qui est de la compilation de statistiques sur la santé à l'échelle fédérale, provinciale et territoriale.

6.75 Les indicateurs ne font pas l'objet d'une consolidation annuelle. D'après les lignes directrices de 2000-2001 de Statistique Canada visant le processus de rapports intégrés sur les programmes, la consolidation annuelle des indicateurs de rendement devait être effectuée au cours de la même année. Nous avons constaté que bien que Statistique Canada avait en main la majeure partie de l'information, l'organisme n'a pas effectué cette consolidation pour la Division de la statistique de la santé. Des représentants de la Division de la planification intégrée nous ont indiqué que cette situation était attribuable au fait que la mise en œuvre globale du processus de rapports intégrés sur les programmes demande beaucoup de temps et d'effort, et que la consolidation annuelle des indicateurs sera effectuée au fil du temps. Il s'agit là d'un inconvénient étant donné que ces indicateurs constituent une source de renseignements pour le Rapport sur le rendement de Statistique Canada.

6.76 Recommandation. Statistique Canada devrait inclure, dans son rapport sur le rendement, de l'information sur les principaux résultats obtenus dans le contexte de ses activités relatives aux statistiques sur la santé, y compris les travaux effectués en vertu de l'initiative du Carnet de route de l'information sur la santé.

Réponse de l'organisme. Statistique Canada est d'accord. L'organisme présentera les résultats de ses activités dans le domaine de la statistique de la santé dans son rapport annuel sur le rendement, le cas échéant.

Qualité des données utilisées par Santé Canada pour compiler les statistiques sur la santé

Application restreinte des pratiques d'assurance de la qualité des données aux statistiques sur la santé

6.77 Santé Canada recueille des données sur les maladies chroniques, les maladies transmissibles et les blessures, au moyen de ses systèmes nationaux de surveillance. Notre examen de ces systèmes s'est limité aux trois bases de données renfermant des données pour les rapports de septembre 2002 sur les indicateurs de la santé, soit le Registre des maladies à déclaration obligatoire, le Système national de surveillance du diabète et le Système canadien de déclaration des cas de tuberculose. Ces trois bases de données font appel aux données administratives fournies à titre facultatif par les provinces et les territoires.

6.78 Nous nous attendions à ce que Santé Canada appliquent des systèmes et pratiques d'assurance de la qualité à ces trois bases de données. Nous nous attendions également à ce que le Ministère utilise les résultats des systèmes et pratiques d'assurance de la qualité pour gérer la qualité et pour produire des rapports sur le rendement.

6.79 Nous avons constaté que Santé Canada n'a pas de cadre global d'assurance de la qualité dans le cas de ses systèmes de surveillance. Le Ministère prend certaines mesures pour assurer la qualité, mais il s'agit principalement de mesures ponctuelles qui varient selon le système utilisé. Les mécanismes d'assurance de la qualité ne sont pas rigoureux et ne donnent pas lieu à des indicateurs concrets de la qualité. Il n'est donc pas possible de conclure à l'exactitude des données de surveillance.

6.80 Nous avons examiné les mesures prises par Santé Canada en ce qui a trait aux trois systèmes de surveillance pour assurer la bonne qualité des statistiques. Le Ministère prend certaines mesures pour améliorer la qualité des données, notamment des vérifications manuelles et automatisées des données provenant des provinces et territoires. C'est le cas, notamment, des vérifications visant à assurer la cohérence du codage entre les provinces. Santé Canada retourne les données erronées aux administrations visées pour confirmer l'exactitude des données. De même, étant donné que les administrations n'utilisent pas toutes la même version du codage de la Classification internationale des maladies, le Ministère doit effectuer une certaine conversion pour assurer l'intégrité de ses bases de données en fonction d'un système normalisé de codage.

6.81 Cependant, Santé Canada ne dispose pas de mécanismes de contrôle systématiques et, lorsque des vérifications sont effectuées, elles le sont de façon ponctuelle et non pour donner suite à une politique officielle. Le Ministère n'a pas non plus établi de normes en matière de qualité des données et n'évalue pas la qualité des données, en particulier du point de vue de l'intégralité et de l'exactitude. Santé Canada n'est donc pas en mesure de déterminer l'exactitude de ses données pour ses trois systèmes de surveillance.

6.82 Nos observations rejoignent celles formulées dans le chapitre 2, intitulé « Santé Canada — La surveillance de la santé nationale », de notre rapport de septembre 2002. On y signale que Santé Canada a fait peu de progrès en vue de combler les lacunes décelées lors de notre vérification de 1999. Par ailleurs, bon nombre de ses systèmes de surveillance n'ont toujours pas de données à jour, exactes et complètes sur les maladies.

6.83 **Recommandation.** Santé Canada devrait, en collaboration avec les provinces et les territoires, adopter un cadre commun d'assurance de la qualité et des normes connexes énonçant les exigences en matière de qualité pour ses systèmes de surveillance de la santé.

Réponse de Santé Canada. Santé Canada collaborera avec les provinces et les territoires à l'élaboration d'un cadre d'assurance de la qualité et de normes pour ses systèmes de surveillance de la santé. Ces normes préciseront ce qui,

jusqu'ici, ne constituait que des procédures non officielles et faciliteront l'évaluation de l'exhaustivité et de l'exactitude des données de surveillance reçues des provinces et des territoires.

Vérification de l'exactitude des données afférentes aux indicateurs de la santé

6.84 Les premiers ministres publiaient, en septembre 2000, un communiqué sur la santé dans lequel les ministres de la Santé s'engageaient à produire des rapports périodiques sur l'état de santé des Canadiens, sur les résultats en matière de santé et sur le rendement des services de santé financés par l'État (voir la pièce 6.1). Lors de la Conférence des sous-ministres de la Santé, ces derniers ont approuvé 67 indicateurs devant être utilisés par les administrations et faire l'objet de rapports. Les premiers ministres ont demandé aux ministres de la Santé de déterminer, grâce à une vérification indépendante confiée à un tiers, l'exactitude de leurs données afférentes aux indicateurs de la santé.

Travaux effectués par le Conseil canadien des vérificateurs législatifs

6.85 Il était important non seulement que les administrations gouvernementales produisent des rapports comparables sur les indicateurs, mais également que les indicateurs de la santé soient vérifiés d'une façon comparable. Le Conseil canadien des vérificateurs législatifs, formé des vérificateurs généraux de chaque province et du vérificateur général du Canada, a créé le Groupe d'étude sur les indicateurs de la santé. Ce groupe vient en aide aux bureaux des vérificateurs législatifs dans leur domaine de responsabilité respectif en ce qui a trait à l'accord conclu par les premiers ministres. Les bureaux des vérificateurs législatifs du pays ont reçu le mandat, de la part de leur gouvernement, d'effectuer une vérification.

6.86 Santé Canada a reçu le mandat de préparer le rapport fédéral des indicateurs de la santé. Nous avons accédé à la demande du Ministère, c'est-à-dire vérifier le rapport en tant que tiers. Puisque nous sommes également les vérificateurs législatifs du Nunavut, des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon, à leur demande, nous avons également vérifié leurs rapports sur les indicateurs de la santé.

6.87 Les membres du Groupe d'étude sur les indicateurs de la santé ont collaboré avec leurs ministères de la Santé respectifs pour conclure une entente quant à la nature de la vérification. Le rôle principal du Groupe d'étude consistait à remplir une mission de certification, mais il n'a pas pu le faire dans tous les cas. Dans certains cas, ce sont des vérificateurs externes qui ont rempli une telle mission. Dans d'autres cas, les vérificateurs externes devaient appliquer des procédés de vérification spécifiés (voir l'annexe).

6.88 Les données afférentes aux indicateurs de la santé provenaient de Statistique Canada, de Santé Canada, de l'ICIS et de bases de données provinciales et territoriales. Statistique Canada et, dans une moindre mesure, Santé Canada et l'ICIS ont fourni des données pour la majorité des indicateurs de la santé. Nous avons communiqué aux bureaux provinciaux de vérification les résultats de notre vérification de la qualité des statistiques compilées par Statistique Canada et par Santé Canada et pertinentes pour leurs travaux de vérification confiés à des tiers. Nous avons également

participé aux travaux d'examen dirigés par le Bureau du vérificateur général de la Colombie-Britannique sur les statistiques compilées par l'ICIS pour sept indicateurs de la santé. Les bureaux des vérificateurs législatifs ont utilisé les résultats de cet examen de l'ICIS pour leurs travaux de vérification.

6.89 Nous nous attendions à ce que, au moment de la compilation des données en vue des rapports sur les indicateurs de la santé, la qualité des données provenant d'autres organismes soit vérifiée, à ce que les éléments d'information soient dûment extraits de la source de renseignements, à ce que les définitions et formules soient correctement appliquées, à ce que les calculs et présentations ne renferment aucune erreur et à ce que les faiblesses, sur le plan de la qualité, soient dûment divulguées.

6.90 Nous avons constaté que les bases de données de Statistique Canada respectent les normes de l'organisme en matière d'assurance de la qualité, sauf pour ce qui est de la Base de données hospitalières axées sur la personne, qui fait appel aux données de l'ICIS (voir les paragraphes 6.35 à 6.50). Les données ont été dûment extraites de la source de renseignements, les définitions et formules ont été correctement appliquées et les calculs et présentations ne renfermaient aucune erreur.

6.91 Nous avons constaté que les systèmes et pratiques d'assurance de la qualité de Santé Canada étaient inadéquates et ne permettaient pas d'assurer l'exactitude des données (voir les paragraphes 6.77 à 6.82). Le Ministère ne pouvait pas montrer dans quelle mesure ses données sont complètes ou précises. Nous n'avons donc pas pu formuler une opinion sur l'exactitude de ces données.

6.92 Dans le cas des travaux dirigés par le Bureau du vérificateur général de la Colombie-Britannique en vue de déterminer l'exactitude des données fournies par l'ICIS pour la préparation du rapport de septembre 2002 sur les indicateurs de la santé, les données utilisées provenaient de la Base de données sur les congés des patients et de la Base de données sur la morbidité hospitalière. Les travaux ont permis de conclure que la documentation portant sur le processus d'assurance de la qualité de l'ICIS ayant trait aux systèmes sur lesquels reposent les indicateurs est inadéquate. De même, une étude triennale, qui permettra d'obtenir des renseignements sur la qualité des données d'entrée, ne sera pas terminée avant deux ans. Il n'a donc pas été possible de formuler une opinion sur l'exactitude des données précises fournies par l'ICIS pour les rapports sur les indicateurs de la santé.

Respect des besoins en matière de renseignements sur la santé

6.93 On reconnaît l'importance de l'élaboration d'indicateurs de la santé depuis plusieurs années. Le budget fédéral de 1999 faisait état d'un certain nombre de projets et d'activités prioritaires précis dans le domaine des renseignements sur la santé, et attribuait une somme de 95 millions de dollars sur une période de quatre ans pour ces activités. L'ICIS devait s'entendre avec les provinces et territoires quant aux indicateurs de la santé devant être inclus dans les rapports, à l'élaboration de normes en matière de données, à l'adoption de mesures pour combler les lacunes en matière d'information et à l'établissement d'une capacité pour analyser les données et les transmettre aux utilisateurs qui en ont besoin. Dans son budget de 2001, le gouvernement

fédéral annonçait son intention d'accorder à l'ICIS une somme supplémentaire de 95 millions de dollars, que l'Institut devait utiliser en collaboration avec Statistique Canada. Cette somme comprenait le financement pour l'élaboration d'indicateurs communs de la santé de façon à ce que des données comparables soient accessibles à tous les Canadiens à l'échelle du pays.

6.94 Santé Canada a versé les subventions à l'ICIS. Conformément aux modalités de la subvention accordée en 1999, l'ICIS devait soumettre à Santé Canada un rapport annuel faisant état des objectifs de l'ICIS pour l'année, à l'égard de l'initiative du Carnet de route de l'information sur la santé, et indiquant dans quelle mesure l'ICIS atteint ses objectifs. De même, l'ICIS devait élaborer un plan d'évaluation en 1999-2000 et le soumettre au ministre de la Santé, et tenir des registres pour faciliter une évaluation de la subvention.

6.95 Nous nous attendions à ce que l'initiative du Carnet de route de l'information sur la santé soit surveillée par les signataires, conformément aux responsabilités prévues dans les accords, y compris la question de savoir si des mesures ont été prises conformément aux accords.

Les mesures prises par Santé Canada pour surveiller l'initiative du Carnet de route de l'information sur la santé laissent à désirer

6.96 Nous avons constaté que Santé Canada ne surveille pas activement l'initiative du Carnet de route de l'information sur la santé pour s'assurer que l'Institut canadien d'information sur la santé respecte les exigences afférentes à la subvention. En particulier, le Ministère n'a pas veillé à ce que l'Institut lui soumette un plan d'évaluation. Nous avons examiné les rapports annuels présentés par l'Institut dans le contexte de l'initiative du Carnet de route de l'information sur la santé pour déterminer s'ils renfermaient des renseignements quant à savoir dans quelle mesure les objectifs prévus ont été réalisés. Ces rapports décrivaient les activités réalisées, mais ils renfermaient peu de renseignements indiquant dans quelle mesure elles ont contribué à la réalisation des objectifs du Carnet de route. Aucune évaluation officielle n'a été effectuée et soumise à Santé Canada avant que la subvention soit renouvelée pour une somme supplémentaire de 95 millions de dollars. Enfin, les modalités de reddition de comptes n'étaient pas claires, c'est-à-dire que le financement et les liens hiérarchiques ne facilitaient pas l'établissement de rapports redditionnels clairs. Dans l'ensemble, Santé Canada n'est pas en mesure de déterminer si la mise en œuvre de l'initiative du Carnet de route respecte l'accord de financement.

6.97 **Recommandation.** Santé Canada devrait surveiller l'initiative du Carnet de route de l'information sur la santé conformément aux exigences afférentes à la subvention, de façon à assurer le respect de ces exigences.

Réponse de Santé Canada. Santé Canada et l'Institut canadien d'information sur la santé ont déjà élaboré conjointement un cadre d'évaluation. Ce cadre sera utilisé lors d'une évaluation officielle du Carnet de route de l'information sur la santé, effectuée par un tiers d'ici

septembre 2003, selon les échéances prévues dans l'accord de financement. Il y a eu un vaste mouvement constant d'information entre l'Institut canadien d'information sur la santé et Santé Canada. Ce mouvement et le dialogue qui l'a accompagné ont fourni une base solide pour le renouvellement de l'appui financier au Carnet de route de l'information sur la santé.

Conclusion

6.98 Il n'y a pas de normes absolues en matière de qualité des statistiques. L'adoption de saines pratiques de gestion de la qualité des données exige une attention, une surveillance, un examen et des rajustements continuels. Il est toujours possible d'améliorer la qualité des statistiques.

6.99 Nous avons constaté que les systèmes et pratiques de Statistique Canada en matière d'assurance de la qualité sont valables. La Division de la statistique de la santé a appliqué des procédures d'assurance de la qualité à ses programmes statistiques; elle effectue des travaux donnant lieu à l'adoption de mesures montrant que ses programmes respectent des normes de qualité, et effectue des examens de ses pratiques en matière d'assurance de la qualité. Cependant, la documentation ayant trait à la qualité des données de Statistique Canada présente certaines lacunes.

6.100 Statistique Canada est doté d'une politique pour ce qui est d'informer les utilisateurs quant à la qualité des données et à la méthodologie utilisée. Cependant, la Division de la statistique de la santé n'applique pas la politique de manière constante et les mentions ayant trait à la qualité des statistiques sur la santé incluses dans la base de métadonnées intégrées de Statistique Canada sont incomplètes.

6.101 Bien que Statistique Canada ait pris des mesures pour déterminer officiellement la qualité des données provenant de la plupart des sources externes, l'organisme ne prend aucune mesure pour déterminer officiellement la qualité des données sur la morbidité hospitalière provenant de l'ICIS. Cette situation nous préoccupe du fait que ces données sont utilisées pour compiler des données sur les résultats en matière de santé.

6.102 Nous avons constaté que l'application des systèmes et pratiques d'assurance de la qualité par Statistique Canada ont permis d'assurer l'exactitude des données ayant trait aux indicateurs de la santé destinées aux rapports de septembre 2002 sur les indicateurs de la santé établis à l'échelle fédérale, provinciale et territoriale.

6.103 Dans le cas de Santé Canada, nous avons constaté que la contribution des provinces et des territoires aux bases de données de surveillance est facultative et qu'il n'y a pas d'entente officielle, fédérale-provinciale-territoriale, en matière d'échange de données, de normes ayant trait aux données et de définitions des données. Les systèmes et pratiques d'assurance de la qualité visant ces bases de données sont inadéquats pour assurer l'exactitude des données. Santé Canada indiquait,

dans le rapport fédéral sur les indicateurs de la santé, que des améliorations s'imposent en ce qui a trait à la qualité des données. Cependant, nous avons été incapables de tirer une conclusion quant à l'exactitude des données de Santé Canada.

6.104 Les travaux de vérification dirigés par le Bureau du vérificateur général de la Colombie-Britannique ont permis de constater que la documentation sur le processus d'assurance de la qualité pour les systèmes et pratiques utilisés par l'Institut canadien d'information sur la santé (ICIS) pour fournir des données relativement à sept indicateurs de la santé du rapport de septembre 2002 est inadéquate. De même, l'étude triennale, qui permettra de fournir des renseignements sur la qualité des données d'entrée, ne sera pas terminée avant deux ans. Par conséquent, il n'a pas été possible de formuler une opinion sur l'exactitude des données précises fournies par l'ICIS en vue des rapports sur les indicateurs de la santé.

6.105 Le gouvernement fédéral a reconnu l'importance de l'élaboration d'indicateurs de la santé pour répondre aux besoins en matière de renseignements. Santé Canada doit surveiller activement l'initiative du Carnet de route de l'information sur la santé pour assurer le respect des exigences en matière de reddition de comptes et pour veiller à ce que la mise en œuvre respecte l'accord de financement.

6.106 Dans l'ensemble, nous avons constaté que Statistique Canada joue un rôle clé pour assurer la compilation de statistiques de bonne qualité contribuant à la tenue d'un débat public éclairé sur la santé et, de façon plus précise, à la production des rapports de septembre 2002 sur les indicateurs de la santé. Notre vérification a permis d'offrir une assurance quant à la qualité de ces statistiques.

À propos de la vérification

Objectifs

Les objectifs de la vérification étaient les suivants :

- déterminer si Statistique Canada a établi des systèmes et pratiques appropriés pour assurer la qualité de ses statistiques sur la santé;
- déterminer si Statistique Canada, Santé Canada et l'Institut canadien d'information sur la santé ont appliqué des systèmes et pratiques d'assurance de la qualité leur permettant d'assurer l'exactitude des indicateurs de la santé établis en vue des rapports fédéraux, provinciaux et territoriaux sur les indicateurs de la santé;
- déterminer si la mise en œuvre de l'initiative du Carnet de route de l'information sur la santé respecte l'accord de financement.

Étendue et méthode

La vérification portait sur les systèmes et pratiques d'assurance de la qualité de Statistique Canada en ce qui a trait à ses programmes de statistiques sur la santé. L'équipe de vérification a effectué des travaux permettant de déterminer la pertinence des travaux d'assurance de la qualité réalisés dans le contexte des programmes de statistiques sur la santé. De même, Statistique Canada et l'équipe de vérification se sont entendus pour que l'organisme procède à une autoévaluation de la qualité des données d'un produit en particulier, soit l'Enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes, qui n'était pas visée par ses examens de la qualité auparavant. L'équipe de vérification a par la suite vérifié l'autoévaluation.

Nous avons examiné de quelle façon Statistique Canada détermine la qualité des données provenant d'autres organismes et dans quelle mesure l'organisme respecte sa politique en matière d'information des utilisateurs quant à la qualité des données et à la méthodologie utilisée. Nous avons également examiné l'exactitude des données compilées par Statistique Canada, Santé Canada et l'Institut canadien d'information sur la santé en vue des rapports fédéral, provinciaux et territoriaux de septembre 2002 sur les indicateurs de la santé. Enfin, la vérification a permis d'examiner l'initiative du Carnet de route de l'information sur la santé et le Programme de contribution pour l'information sur la santé afin de déterminer si les exigences découlant de l'accord de financement sont respectées.

Au cours de notre vérification, nous avons interviewé des gestionnaires responsables des statistiques sur la santé à Statistique Canada. Nous avons également examiné des publications, des rapports et des documents internes de l'organisme. De même, nous avons examiné des travaux effectués à Santé Canada ayant trait aux indicateurs de la santé.

Les membres de l'équipe de vérification ont participé aux travaux d'examen, dirigés par le Bureau du vérificateur général de la Colombie-Britannique, sur les systèmes et les pratiques d'assurance de la qualité en ce qui a trait à la Base de données sur la morbidité hospitalière et à la Base de données sur les congés des patients, de l'Institut canadien d'information sur la santé. Ces travaux ont été effectués parce que Statistique Canada utilise la Base de données sur la morbidité hospitalière (laquelle est établie à partir de la Base de données sur les congés des patients), et parce que plusieurs indicateurs de la santé sont établis à partir de cette source de données.

Critères

Nos attentes étaient les suivantes :

- Statistique Canada doit avoir des systèmes et pratiques d'assurance de la qualité que l'organisme applique à tous ses programmes statistiques.
- La pertinence des systèmes et pratiques d'assurance de la qualité ayant trait aux programmes et aux produits statistiques individuels doit être évaluée systématiquement, y compris en ce qui a trait à la qualité des données provenant d'autres organismes.

- Les résultats des systèmes et pratiques d'assurance de la qualité doivent être utilisés pour gérer la qualité et pour produire des rapports sur le rendement.
- Statistique Canada doit disposer d'une politique efficace pour informer les utilisateurs quant à la qualité des données et à la méthodologie utilisée pour assurer l'utilisation éclairée de ses produits statistiques.
- Les programmes statistiques individuels doivent dûment informer les utilisateurs quant à la qualité des données et à la méthodologie utilisée lors de la diffusion des données.
- Lors de la compilation de données en vue des rapports sur les indicateurs de la santé, la qualité des données provenant d'autres organismes doit être déterminée, les éléments d'information doivent être extraits de façon appropriée de la source de données, les définitions et formules doivent être correctement appliquées, les calculs et présentations ne doivent renfermer aucune erreur et les faiblesses, sur le plan de la qualité, doivent être divulguées de façon appropriée.
- La subvention accordée en vertu de l'initiative du Carnet de route de l'information sur la santé doit être surveillée par les signataires conformément aux responsabilités indiquées dans les accords, y compris déterminer si des mesures ont été prises conformément aux accords.

Équipe de vérification

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Directeur principal : Barry Leighton
Directeur : Glenn Wheeler

Yves Genest
Denis Jobin
Catherine Livingstone
John McGrath
Albert Melanson
Paul Pilon

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Annexe Vérification des rapports sur les indicateurs de la santé

Le gouvernement du Canada, les provinces et les territoires ont adopté des approches différentes pour respecter le communiqué de septembre 2000 des premiers ministres sur les besoins en matière de santé en ce qui a trait à la vérification par un tiers de leurs rapports sur la santé. Certains ont embauché leur propre vérificateur pour assurer la qualité des rapports sur la santé. D'autres ont demandé l'application de procédés de vérification spécifiés. Les paragraphes ci-après indiquent les principales différences entre une mission de certification et une vérification axée sur des procédés de vérification spécifiés. Pour une comparaison complète, voir le chapitre 5025 du *Manuel de l'Institut Canadien des Comptables Agréés* dans le cas des missions de certification et le chapitre 9100 dans le cas des procédés de vérification spécifiés. Pour les raisons décrites ci-après, il est préférable de procéder à une vérification conformément au chapitre 5025 du Manuel de l'ICCA.

Dans le cas d'une mission de certification, le vérificateur doit fournir une assurance aux utilisateurs, sous forme d'opinion de vérification, en ce qui a trait à un rapport préparé par la direction. Le vérificateur détermine la nature, l'étendue, le moment, le caractère suffisant et adéquat des procédés de vérification qui, à son avis, sont nécessaires pour offrir un niveau d'assurance élevé à propos du sujet ou, dans le cas qui nous intéresse, à propos des indicateurs de rendement dans le rapport sur les soins de santé.

Lorsqu'il s'agit de l'application de procédés de vérification spécifiés, le vérificateur doit faire état des résultats de l'application des procédés de vérification spécifiés par la direction. Étant donné que l'étendue des procédés de vérification spécifiés peut varier dans chaque cas, il est difficile d'établir une comparaison. Par ailleurs, étant donné que l'étendue des procédés ne suffit pas pour constituer une vérification, le vérificateur n'exprime pas d'opinion de vérification. Les rapports indiquent les procédés appliqués et les résultats factuels obtenus, ce qui fait que le lecteur doit déterminer si, dans le cas qui nous intéresse, les indicateurs de rendement sont complets, suffisamment exacts pour les utilisateurs visés et communiqués de façon adéquate conformément aux critères énoncés.

On trouvera ci-après une liste des administrations qui ont embauché leur propre vérificateur pour fournir une assurance de vérification en ce qui a trait à leurs rapports sur la santé et de celles qui ont demandé l'application de procédés de vérification spécifiés.

Mission de certification Manuel de l'ICCA, chapitre 5025	Procédés de vérification spécifiés Manuel de l'ICCA, chapitre 9100
Colombie-Britannique	Alberta
Saskatchewan	Ontario
Manitoba	Nouveau-Brunswick
Québec	Île-du-Prince-Édouard
Nouvelle-Écosse	Terre-Neuve et Labrador
Canada Nunavut Yukon Territoires du Nord-Ouest	

Source : Conseil canadien des vérificateurs législatifs – Groupe d'étude sur les indicateurs de santé

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Décembre 2002

Table des matières principale

Questions d'une importance particulière — 2002
Avant-propos et Points saillants

Chapitre 1 Repenser les rapports soumis par les Premières nations aux organismes fédéraux

Chapitre 2 Pêches et Océans Canada — Contribuer à la sécurité et à l'efficience de la navigation maritime

Chapitre 3 La *Loi sur les mesures spéciales d'importation* : une protection contre les importations sous-évaluées ou subventionnées

Chapitre 4 Agence des douanes et du revenu du Canada — L'imposition des opérations internationales des résidents du Canada

Chapitre 5 La gestion et le contrôle financiers au gouvernement fédéral

Chapitre 6 Statistique Canada — La gestion de la qualité des statistiques sur la santé

Chapitre 7 Agence spatiale canadienne — La mise en œuvre du Programme spatial canadien

Chapitre 8 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — L'acquisition de locaux à bureaux

Chapitre 9 La modernisation de la reddition de comptes dans le secteur public

Chapitre 10 Ministère de la Justice — Les coûts liés à la mise en œuvre du Programme canadien des armes à feu

Chapitre 11 Autres observations de vérification

Annexes

2002

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

DÉCEMBRE

Chapitre 7

Agence spatiale canadienne —
La mise en œuvre du Programme spatial canadien

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de décembre 2002 de la vérificatrice générale du Canada comporte 11 chapitres, ainsi que les Questions d'une importance particulière — 2002, un Avant-propos, les Points saillants et des Annexes. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également disponible sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2002
N° de catalogue FA1-2002/2-15F
ISBN 0-662-88023-4

Chapitre

7

Agence spatiale canadienne

La mise en œuvre du Programme spatial canadien

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Le Programme spatial canadien 3
Objet de la vérification 6

Observations et recommandations 7

Planification stratégique 7

Il faut une nouvelle stratégie pour remédier à un déséquilibre entre les obligations et le financement 7
Des obligations financières héritées du passé limitent la capacité de l'Agence à lancer de nouvelles initiatives 7
L'Agence doit réévaluer sa capacité d'exécuter ses programmes 8
Le Cadre de gestion du Programme spatial ne fonctionne toujours pas comme prévu 10

Gestion de projet 12

La gestion de projet se situe au cœur des activités de l'Agence 12
Les retards, les dépassements budgétaires et les décisions de partenaires internationaux dans de grands projets de l'État se sont révélés coûteux pour l'Agence 13
Le Cadre d'approbation et de gestion de projet n'est pas intégralement appliqué 16

Gestion des ressources humaines 17

Il est urgent d'élaborer un plan stratégique en matière de ressources humaines 17
L'Agence n'a ni profil démographique de son personnel ni plan global en matière de ressources humaines 18
L'Agence est en voie d'accroître considérablement ses effectifs malgré l'absence d'un plan stratégique 19

Mesure du rendement 21

Le mécanisme de mesure du rendement doit être amélioré 21
L'information communiquée sur le rendement est incomplète et n'est pas liée aux résultats stratégiques 22

Conclusion 25

À propos de la vérification 26

Annexes

A. Programme canadien de la station spatiale — Un bref historique 28
B. Programme RADARSAT — Un bref historique 29

Agence spatiale canadienne
La mise en œuvre du Programme spatial canadien

Points saillants

7.1 L'Agence spatiale canadienne doit élaborer un nouveau plan stratégique qui puisse l'aider à trouver un juste équilibre entre les activités requises et le niveau de financement annuel du Programme spatial canadien. À l'heure actuelle, elle est incapable de répondre entièrement aux attentes relatives à ce programme à cause des obligations financières déjà contractées par le gouvernement qui engagent aussi l'avenir. Un autre facteur qui joue dans une certaine mesure est le processus d'établissement des priorités de l'Agence. Ce déséquilibre actuellement constaté entre les activités requises du Programme spatial canadien et la capacité financière de l'Agence s'aggravera probablement au cours des cinq prochaines années.

7.2 L'Agence n'a évalué que partiellement cette capacité insuffisante de réaliser le Programme spatial canadien, et doit informer le gouvernement des obstacles à l'atteinte des objectifs de ce programme.

Contexte et autres observations

7.3 Le Cadre de gestion du Programme spatial est dépourvu de certains éléments clés qu'exige pourtant ce programme. Il ne prévoit pas, par exemple, de participation des intervenants à l'établissement des priorités, des stratégies et des plans pour les cinq principaux secteurs de services de l'Agence. Ainsi, cette dernière prend des décisions stratégiques qui influent sur le financement de ces secteurs de services sans avoir recours à la structure de consultation approuvée par le gouvernement. Elle a cependant tenu des consultations informelles auprès de certains intervenants.

7.4 Les pratiques de gestion de projets et de gestion du risque de l'Agence sont généralement rigoureuses dans les projets sur lesquels celle-ci exerce la responsabilité et le contrôle principaux. Toutefois, dans deux grands projets de l'État, l'Agence a été incapable d'échapper aux effets négatifs des dérapages de programmes, des escalades de coûts et des décisions unilatérales de partenaires internationaux. Ainsi, le retard de trois ans du lancement de la troisième composante canadienne de la Station spatiale internationale (SSI) coûtera environ 13 millions de dollars à l'Agence, car elle doit garder cette composante en plein état de fonctionnement. De plus, le retrait de la National Aeronautics and Space Administration (NASA) de l'arrangement de lancement de RADARSAT-2 a causé un retard de plus de deux ans et a ajouté 167 millions de dollars au coût de ce projet. Enfin, le dépassement prévu de 5 milliards de dollars américains du budget du programme SSI de la NASA a amené le Congrès américain à imposer un plafond budgétaire temporaire de 25 milliards de dollars américains, et ce, en attendant que la

NASA apporte des mesures correctives à ses pratiques de gestion. Si ce plafond budgétaire est maintenu, cela risque de sérieusement nuire à la capacité du Canada de mener à bien les travaux de recherche pour lesquels il a investi dans ce programme.

7.5 L'Agence jouit d'une solide réputation d'excellence. Malgré sa taille modeste, ses programmes sont bien en vue sur le double plan national et international. Ils sont source de fierté nationale pour la plupart des Canadiens et ils ont permis à notre pays de se tailler une réputation mondiale dans l'industrie spatiale.

7.6 Il est urgent que l'Agence se dote d'un plan stratégique en matière de ressources humaines. Bien que la haute direction connaisse ses besoins à court terme, un comité des ressources humaines n'a pas encore été formé en vue d'assumer la responsabilité d'élaborer un plan global dans ce domaine qui rattache les besoins des directions aux plans opérationnels et aux objectifs stratégiques. L'Agence est en voie d'accroître considérablement ses effectifs nommés pour une période indéterminée et de réduire ses besoins d'employés nommés pour une période déterminée et de travailleurs contractuels. Elle n'a cependant pas nettement indiqué les ressources supplémentaires dont elle a besoin en établissant un parallèle entre les compétences qu'elle possède déjà et les projets prévus à court comme à long terme.

7.7 L'Agence ne dispose pas de tous les mécanismes nécessaires pour rendre compte de son rendement. Elle a élaboré peu d'indicateurs de rendement qui lui permettent de mesurer les résultats stratégiques visés. À l'heure actuelle, l'Agence rend compte au Parlement en faisant un rapprochement arbitraire entre les résultats stratégiques et l'information consolidée des rapports de ses directions.

Réaction de l'Agence. L'Agence spatiale canadienne est généralement d'accord avec nos recommandations. Les mesures qu'elle a prises ou qu'elle prévoit adopter sont indiquées dans les réponses qu'elle a données aux recommandations du présent chapitre.

Introduction

Le Programme spatial canadien

Le satellite de recherche Alouette 1, lancé le 29 septembre 1962 pour étudier l'ionosphère. Le Canada a été le troisième pays au monde, après la Russie et les États-Unis, à concevoir et à construire son propre satellite.

7.8 Le Canada a un programme spatial depuis que les Canadiens étudient la haute atmosphère à l'aide de ballons et de fusées. Le satellite Alouette 1 a été lancé en 1962. Ces premières activités se répartissaient entre un certain nombre de ministères et d'organismes et étaient coordonnées par le Comité interministériel sur l'espace. Ce comité n'était cependant pas en mesure d'établir des priorités ni de réaffecter les fonds entre les ministères et les organismes en question. Le programme spatial est demeuré morcelé, l'appui du gouvernement à l'industrie canadienne a été inégal et la structure de gestion du programme a été source de confusion pour les partenaires internationaux du Canada.

7.9 Plusieurs études réalisées au fil des ans ont révélé qu'il était nécessaire de créer un organisme distinct pour canaliser les activités canadiennes dans le domaine spatial. Un tel organisme qui mettrait l'accent sur la sous-traitance pour les travaux de recherche-développement, assurerait une participation active du secteur privé et des universités, et permettrait d'accroître les retombées socio-économiques du Programme spatial canadien.

7.10 L'Agence spatiale canadienne a été établie par décret en mars 1989. Plusieurs activités et programmes qui relevaient de ce qu'étaient alors le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, le ministère des Communications et le ministère d'État chargé des Sciences et de la Technologie ont été regroupés sous cette nouvelle agence. Toutefois, diverses activités connexes sont demeurées au sein d'autres ministères et organismes, et s'y trouvent encore aujourd'hui. Les deux grands programmes qui sont passés à l'Agence assuraient la participation du Canada aux projets de la Station spatiale internationale et du satellite de télédétection RADARSAT.

7.11 Devant l'évolution de l'industrie internationale de l'espace et la montée de la demande de technologies spatiales, le gouvernement a annoncé en 1999 que le nouveau Programme spatial canadien serait confié aux soins de l'Agence. La pièce 7.1 présente les principaux éléments de ce programme dont les grands objectifs sont les suivants :

- développer et appliquer les sciences et la technologie spatiales en fonction des besoins nationaux;
- établir une industrie spatiale canadienne qui soit concurrentielle à l'échelle internationale.

7.12 Le Programme spatial canadien est orienté par le Cadre de la politique spatiale canadienne de 1994. Ce cadre reconnaît l'importance stratégique que revêt le secteur spatial pour assurer la transition du Canada vers une économie fondée sur le savoir et pour réaliser les objectifs fédéraux dans les domaines social et scientifique et sur le plan de la souveraineté, de la sécurité et de la politique étrangère. C'est par ce cadre que l'Agence coordonne les activités du gouvernement fédéral en recherche civile sur l'espace, en

sciences et en technologie, en développement industriel et en coopération internationale.

7.13 Le Cadre de gestion du Programme spatial décrit la structure décisionnelle de l'Agence et les moyens par lesquels divers comités d'intervenants participent à la définition, à la réalisation et au développement de ce programme.

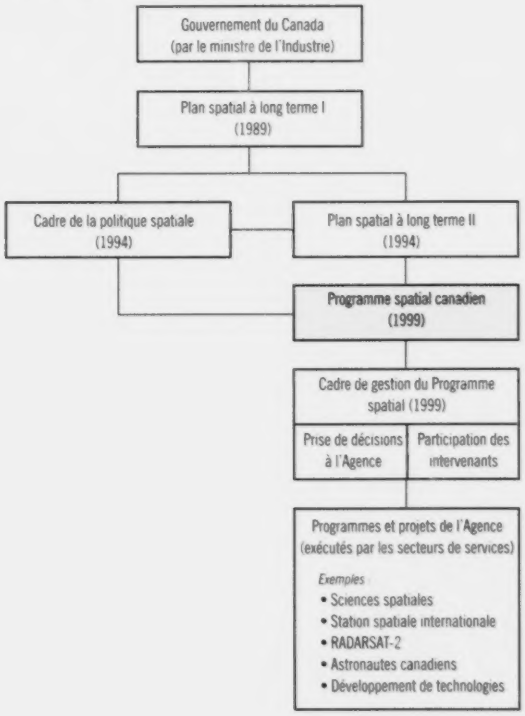
7.14 Pour exécuter son programme, l'Agence a regroupé ses fonctions sous un seul secteur d'activité appelé « Connaissances spatiales, applications et développement industriel » et celui-ci comporte sept secteurs de services (voir la pièce 7.2).

7.15 Le Programme spatial canadien est fortement axé sur des partenariats nationaux et internationaux et sur une étroite collaboration avec les principaux intervenants fédéraux, provinciaux et universitaires (voir la pièce 7.3).

7.16 La *Loi sur l'Agence spatiale canadienne* confère à l'Agence le mandat suivant :

- promouvoir l'exploitation et le développement pacifiques de l'espace;
- faire progresser la connaissance de l'espace au moyen de la science;
- faire en sorte que les Canadiens tirent profit des sciences et de la technologie spatiales sur les plans social et économique.

Pièce 7.1 Structure du Programme spatial canadien



5-6

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

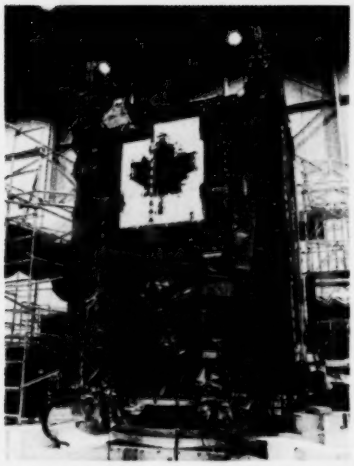
REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

Micromedia
ProQuest

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca



Le RADARSAT-1 dans le laboratoire David Florida de l'Agence, à Ottawa, au cours de la période des essais de l'équipement et de l'assemblage.

7.17 L'Agence rend compte au Parlement par le biais du ministre de l'Industrie. En mars 2002, l'Agence avait un effectif d'environ 500 employés et embauchait quelque 400 contractuels. La plupart d'entre eux travaillent au Centre spatial John H. Chapman, le siège social de l'Agence situé à Saint-Hubert (Québec). Une partie du personnel et les installations d'essai d'équipements spatiaux se trouvent à Ottawa. Il y a enfin quelques employés de l'Agence à Washington (D.C.), à Houston (Texas) et à Paris (France).

7.18 Jusqu'en 1999, l'Agence n'avait pas de financement stable continu. Son financement était fondé sur des plans spatiaux à long terme approuvés par le Cabinet, lesquels consistaient principalement en grands projets de l'État. L'Agence devait obtenir l'autorisation du Cabinet lorsqu'elle avait besoin de financement supplémentaire pour ses projets. En 1999, le budget fédéral prévoyait 430 millions de dollars en complément de financement pour les trois années suivantes et, à compter de 2002-2003, une enveloppe budgétaire stable de 300 millions de dollars pour exécuter le Programme spatial canadien.

Pièce 7.2 Secteurs de services de l'Agence spatiale canadienne

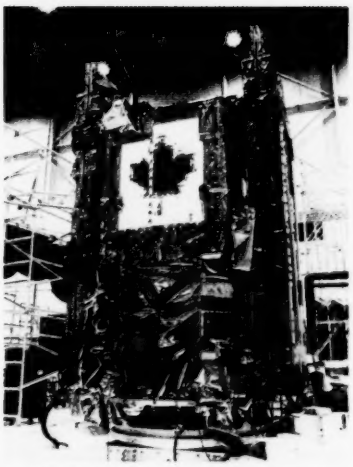
Secteurs de services jugés prioritaires dans le cadre du Programme spatial canadien

- **Sciences spatiales** – Il s'agit de veiller à l'avancement du savoir scientifique dans des domaines d'intérêt stratégique pour le Canada en donnant la possibilité aux scientifiques canadiens d'avoir accès au milieu unique que constitue l'espace (science de la vie dans l'espace, études de microgravité, astronomie spatiale, exploration de l'espace, etc.).
- **Terre et environnement** – Il s'agit de recourir aux technologies spatiales pour comprendre, observer et protéger la Terre et son environnement (RADARSAT-1 et RADARSAT-2, par exemple).
- **Présence humaine dans l'espace** – Il s'agit d'apporter une contribution utile et manifeste aux efforts internationaux en vue d'établir une présence humaine en basse orbite terrestre et au-delà, ainsi que de veiller à ce que cette contribution soit source d'avantages concrets pour le Canada (Programme des astronautes canadiens, contribution canadienne au programme de la Station spatiale internationale, etc.).
- **Télécommunications par satellites** – Il s'agit de veiller à ce que tous les Canadiens aient accès aux technologies et aux services de pointe en télécommunications et de positionner l'industrie canadienne pour qu'elle puisse être largement présente dans la nouvelle industrie mondiale des télécommunications.
- **Technologies spatiales génériques** – Il s'agit de concevoir des technologies novatrices pour assurer la croissance et la compétitivité de l'industrie spatiale canadienne et ainsi répondre aux besoins futurs du Programme spatial canadien, et d'optimiser la commercialisation de ces technologies dans des applications spatiales ou non.

Autres secteurs de services

- **Services de qualification spatiale** – Il s'agit de fournir des installations d'essai en milieu ambiant capables de répondre aux besoins existants ou nouveaux de la communauté spatiale canadienne et de contribuer à la réalisation des objectifs relatifs à l'espace (Laboratoire David Florida).
- **Fonction de contrôleur et sensibilisation** – Il s'agit de s'assurer que l'Agence joue bien son rôle de chef de file national du Programme spatial canadien.

Source : Agence spatiale canadienne



Le RADARSAT-1 dans le laboratoire David Florida de l'Agence, à Ottawa, au cours de la période des essais de l'équipement et de l'assemblage.

7.17 L'Agence rend compte au Parlement par le biais du ministre de l'Industrie. En mars 2002, l'Agence avait un effectif d'environ 500 employés et embauchait quelque 400 contractuels. La plupart d'entre eux travaillent au Centre spatial John H. Chapman, le siège social de l'Agence situé à Saint-Hubert (Québec). Une partie du personnel et les installations d'essai d'équipements spatiaux se trouvent à Ottawa. Il y a enfin quelques employés de l'Agence à Washington (D.C.), à Houston (Texas) et à Paris (France).

7.18 Jusqu'en 1999, l'Agence n'avait pas de financement stable continu. Son financement était fondé sur des plans spatiaux à long terme approuvés par le Cabinet, lesquels consistaient principalement en grands projets de l'État. L'Agence devait obtenir l'autorisation du Cabinet lorsqu'elle avait besoin de financement supplémentaire pour ses projets. En 1999, le budget fédéral prévoyait 430 millions de dollars en complément de financement pour les trois années suivantes et, à compter de 2002-2003, une enveloppe budgétaire stable de 300 millions de dollars pour exécuter le Programme spatial canadien.

Pièce 7.2 Secteurs de services de l'Agence spatiale canadienne

Secteurs de services jugés prioritaires dans le cadre du Programme spatial canadien

- **Sciences spatiales** – Il s'agit de veiller à l'avancement du savoir scientifique dans des domaines d'intérêt stratégique pour le Canada en donnant la possibilité aux scientifiques canadiens d'avoir accès au milieu unique que constitue l'espace (science de la vie dans l'espace, études de microgravité, astronomie spatiale, exploration de l'espace, etc.).
- **Terre et environnement** – Il s'agit de recourir aux technologies spatiales pour comprendre, observer et protéger la Terre et son environnement (RADARSAT-1 et RADARSAT-2, par exemple).
- **Présence humaine dans l'espace** – Il s'agit d'apporter une contribution utile et manifeste aux efforts internationaux en vue d'établir une présence humaine en basse orbite terrestre et au-delà, ainsi que de veiller à ce que cette contribution soit source d'avantages concrets pour le Canada (Programme des astronautes canadiens, contribution canadienne au programme de la Station spatiale internationale, etc.).
- **Télécommunications par satellites** – Il s'agit de veiller à ce que tous les Canadiens aient accès aux technologies et aux services de pointe en télécommunications et de positionner l'industrie canadienne pour qu'elle puisse être largement présente dans la nouvelle industrie mondiale des télécommunications.
- **Technologies spatiales génériques** – Il s'agit de concevoir des technologies novatrices pour assurer la croissance et la compétitivité de l'industrie spatiale canadienne et ainsi répondre aux besoins futurs du Programme spatial canadien, et d'optimiser la commercialisation de ces technologies dans des applications spatiales ou non.

Autres secteurs de services

- **Services de qualification spatiale** – Il s'agit de fournir des installations d'essai en milieu ambiant capables de répondre aux besoins existants ou nouveaux de la communauté spatiale canadienne et de contribuer à la réalisation des objectifs relatifs à l'espace (Laboratoire David Florida).
- **Fonction de contrôleur et sensibilisation** – Il s'agit de s'assurer que l'Agence joue bien son rôle de chef de file national du Programme spatial canadien.

Source : Agence spatiale canadienne

Objet de la vérification

7.19 Il s'agit de notre première vérification d'optimisation des ressources de l'Agence spatiale canadienne. Notre objectif était de déterminer la mesure dans laquelle l'Agence exécute le Programme spatial canadien avec le souci de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité. Nous avons examiné comment l'Agence choisit ses programmes ou ses projets à des fins de financement et comment elle contrôle et évalue les activités qu'elle finance. Nous avons aussi examiné comment elle veille à disposer au bon moment du personnel dont elle a besoin. Nous avons enfin évalué comment elle rend compte de son rendement.

7.20 On pourra trouver à la fin du chapitre sous À propos de la vérification des renseignements plus détaillés sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de cette vérification.

Pièce 7.3 Principaux partenaires et intervenants de l'Agence spatiale canadienne

Source : Agence spatiale canadienne

Objet de la vérification

7.19 Il s'agit de notre première vérification d'optimisation des ressources de l'Agence spatiale canadienne. Notre objectif était de déterminer la mesure dans laquelle l'Agence exécute le Programme spatial canadien avec le souci de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité. Nous avons examiné comment l'Agence choisit ses programmes ou ses projets à des fins de financement et comment elle contrôle et évalue les activités qu'elle finance. Nous avons aussi examiné comment elle veille à disposer au bon moment du personnel dont elle a besoin. Nous avons enfin évalué comment elle rend compte de son rendement.

7.20 On pourra trouver à la fin du chapitre sous À propos de la vérification des renseignements plus détaillés sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de cette vérification.

Pièce 7.3 Principaux partenaires et intervenants de l'Agence spatiale canadienne

Source : Agence spatiale canadienne

Observations et recommandations

Planification stratégique

Il faut une nouvelle stratégie pour remédier à un déséquilibre entre les obligations et le financement

7.21 L'Agence spatiale canadienne est un organisme en transition. Pendant la plupart des années 1990, ses programmes et ses projets devaient expressément être approuvés par le Cabinet et consistaient surtout en de grands projets de l'État basés sur un plan spatial à long terme. Ses priorités étaient claires et elle avait un nombre restreint de projets de très grande envergure à gérer. Cette réalité se reflétait dans ses pratiques de gestion stratégique et opérationnelle.

7.22 L'Agence a dû apporter des changements fondamentaux à son mode de fonctionnement depuis le renouvellement du Programme spatial canadien en 1999 et l'approbation d'un financement stable continu. Elle devait désormais établir ses priorités et les gérer dans les limites de son budget annuel de 300 millions de dollars. Elle devait également modifier sa méthode de gestion des ressources humaines — c'est-à-dire passer d'une situation où elle utilisait abondamment des employés nommés pour une période déterminée et des travailleurs contractuels pour chaque nouveau projet à une situation où elle ferait davantage appel à des employés nommés pour une période indéterminée afin de répondre à des besoins à long terme.

7.23 L'Agence reçoit un grand nombre de demandes de financement. Les nouvelles initiatives reflètent le caractère évolutif de l'industrie spatiale au Canada comme à l'étranger. Les décisions passées de financer de grands projets de l'État représentent des engagements financiers continus ou à long terme. Avec un budget fixe, l'Agence est confrontée à des choix critiques. Elle doit décider où intervenir, pourquoi le faire et comment le faire avec le maximum d'incidence.

7.24 Nous nous attendions à ce que, pour s'acquitter de son mandat et de ses obligations dans le cadre du Programme spatial canadien, l'Agence ait un ensemble clair d'objectifs et de stratégies qui tiennent compte de sa capacité, des exigences de son environnement opérationnel et des besoins et priorités des intervenants. Le Programme lui impose aussi de consulter étroitement les ministères fédéraux à vocation scientifique, les ministères provinciaux, les milieux universitaires et l'industrie spatiale au moment de définir ses futures orientations stratégiques.

Des obligations financières héritées du passé limitent la capacité de l'Agence à lancer de nouvelles initiatives

7.25 Le gouvernement a décidé en 1975 de lancer un programme de radars de télédétection et, en 1984, de participer au programme de la Station spatiale internationale (SSI). Ces décisions ont été prises avant que l'Agence spatiale canadienne ne soit créée. Toutefois, l'Agence a aujourd'hui la responsabilité de ces deux grands projets de l'État et conservera celle-ci pendant la prochaine décennie ou plus longtemps encore.

7.26 Les risques liés à ces deux grandes entreprises, menées l'une et l'autre avec des partenaires internationaux, ont été source de retards et de coûts supplémentaires considérables pour l'Agence. À titre d'exemple, le lancement de la troisième composante canadienne de la Station spatiale internationale a accusé un retard de trois ans et cela a occasionné un coût supplémentaire d'environ 13 millions de dollars pour l'Agence. De plus, le retrait de la NASA de l'arrangement de lancement du satellite RADARSAT-2 a retardé de plus de deux ans son lancement et a entraîné des coûts supplémentaires de 167 millions de dollars pour l'Agence. Par ailleurs, un dépassement prévu de 5 milliards de dollars américains du budget de la Station spatiale internationale a amené le Congrès américain à imposer à la NASA un plafond budgétaire temporaire de 25 milliards de dollars américains, et ce, en attendant que la NASA apporte des mesures correctives à ses pratiques de gestion. Si ce plafond budgétaire est maintenu, cela réduira les capacités scientifiques de la station spatiale et pourrait compromettre la capacité du Canada à réaliser les travaux de recherche pour lesquels il a déjà investi dans ce programme.

7.27 Les obligations financières présentes et futures que créent ces deux grands projets de l'État limitent sérieusement la marge de manœuvre de l'Agence quant au financement de nouvelles initiatives. Elles compromettent aussi la mise en œuvre de l'ensemble des activités scientifiques que prévoit actuellement le Programme spatial canadien. Ainsi, l'Agence a dû annuler ou retarder des activités approuvées. De plus, l'Agence est moins en mesure d'offrir des nouvelles possibilités au milieu canadien de la recherche et du développement, de maintenir son excellence à l'échelle mondiale dans les secteurs de l'exploration et de l'exploitation de l'espace, et d'optimiser les avantages d'une participation aux activités spatiales internationales. Somme toute, cela a créé un déséquilibre entre les obligations de l'Agence et sa capacité financière, déséquilibre qui risque de s'aggraver au cours des cinq prochaines années.

L'Agence doit réévaluer sa capacité d'exécuter ses programmes

7.28 L'Agence connaît un déficit budgétaire d'environ 58 millions de dollars pour l'exercice 2002-2003 en raison des engagements antérieurs, des dépassements budgétaires dans certains projets et du désir de financer de nouvelles initiatives. Pour remédier à cette situation, l'Agence a procédé au début de 2002 à un examen de ses priorités pour décider quels programmes et projets planifiés seraient financés au cours de l'année. Cet exercice, le premier d'une démarche annuelle, consistait à examiner et à ordonner tous les programmes et projets et un certain nombre de propositions encore sans financement. L'Agence a défini de manière très large les critères de classement de ses programmes et projets en se reportant à ses résultats stratégiques (ceux-ci sont décrits dans le paragraphe 7.89). Cet exercice a permis d'éliminer son déficit de 58 millions de dollars et de réaffecter environ 12,5 millions de dollars à de nouvelles initiatives pour l'exercice en cours.

7.29 Il est toutefois difficile d'ordonner les programmes selon leur bien-fondé à l'échelle de l'Agence, car les cadres supérieurs ne connaissent

pas en détail les programmes qui relèvent des directions centrales autres que la leur. De plus, nous sommes préoccupés par la perspective à court terme que l'Agence s'est donnée dans cet examen des priorités. Bien qu'elle ait éliminé son déficit pour l'exercice en cours, nous craignons qu'elle n'ait analysé ni les conséquences financières futures de certaines propositions retenues, ni la possibilité de maintenir leur financement.

7.30 **Certaines propositions retenues et initiatives nouvelles.** Le Canada a des accords de collaboration avec l'Agence spatiale européenne (ESA) depuis 1979. Le Canada est le seul pays non européen à participer aux programmes de cet organisme. Sa contribution annuelle aux activités de l'ESA se situe entre 20 et 30 millions de dollars; en 2001-2002, elle était de 21,8 millions de dollars. La politique industrielle de l'ESA garantit aux États membres un retour sur investissement par rapport à leurs contributions respectives, ainsi que l'octroi de contrats de développement technologique. Les marchés passés avec l'industrie spatiale canadienne sont fonction de l'importance de la contribution de l'Agence spatiale canadienne à des programmes qui appartiennent surtout aux domaines de l'observation de la Terre et des télécommunications par satellites.

7.31 Dans le cadre de son examen des priorités, l'Agence a évalué les avantages du maintien de la collaboration Canada-ESA. Elle a conclu que son entente avec l'Agence spatiale européenne représentait une précieuse stratégie de coopération internationale dans le domaine de l'espace et a décidé de maintenir cette collaboration, voire même de l'étendre à quelques nouveaux programmes de l'ESA.

7.32 L'Agence espère participer aux travaux de conception et de validation du projet Galileo, c'est-à-dire du système européen de radionavigation mondiale par satellite. Il est prévu que celui-ci complétera le système mondial de localisation (GPS) des États-Unis mais avec une technologie plus avancée. Si l'ESA accepte sa proposition de participation, l'Agence devra s'engager financièrement pour une période de cinq ans et persuader d'autres ministères fédéraux d'apporter des contributions imprévues pour assurer une participation canadienne significative.

7.33 Nous croyons que ces nouvelles initiatives de l'Agence relatives aux programmes de l'ESA ne sont qu'un premier pas que fait le Canada, puisque sa future participation à de tels programmes est loin d'être acquise compte tenu de ses limites budgétaires. À notre avis, cela démontre l'importance pour l'Agence de mieux intégrer ses orientations stratégiques à son système de planification avant de songer à tout nouvel investissement important.

7.34 L'Agence s'est engagée à maintenir des compétences à l'interne en technologie spatiale, en exploitation satellitaire, en gestion de programmes, en soutien à l'entretien permanent de la SSI et en essai de matériel. Son président s'est dit désireux de maintenir également une capacité minimale en recherche-développement. Par ailleurs, l'Agence a actuellement plusieurs autres défis à relever, qu'il s'agisse d'accroître ses effectifs nommés pour une période indéterminée, de s'adapter à des changements comme l'initiative de

modernisation de la fonction de contrôleur au gouvernement ou de financer d'autres initiatives.

7.35 L'Agence a récemment décidé de participer au programme international d'exploration de la planète Mars sous la direction des États-Unis. Pour maintenir sa participation à ce programme, l'Agence doit obtenir les ressources appropriées. Ce programme à long terme exige des ressources financières très importantes. Il est clair que même si l'Agence veut s'engager dans des programmes et projets spatiaux de pointe qui pourraient profiter au Canada et à toute l'industrie spatiale canadienne, elle doit faire des choix parmi des projets concurrents pour rester dans les limites de son budget.

7.36 **Recommandation.** L'Agence spatiale canadienne devrait élaborer un nouveau plan stratégique comportant des objectifs et des stratégies clairs qui tiennent compte de ses obligations financières actuelles et à long terme et de ses nouvelles initiatives, ainsi que de sa capacité financière. Elle devrait ensuite informer le gouvernement de tout écart important en ce qui a trait au respect de ses obligations relatives au Programme spatial canadien et des conséquences de ne pas être en mesure d'entreprendre des initiatives spécifiques.

Réponse de l'Agence. Cette action est présentement en cours. L'Agence spatiale canadienne a élaboré, par le passé, plusieurs plans stratégiques qu'elle a soumis au gouvernement pour son approbation. L'Agence tiendra compte des points mentionnés par la vérificatrice générale lors de l'élaboration du nouveau plan stratégique qui sera complété en 2003. L'Agence continuera à informer le gouvernement de sa capacité de remplir ses obligations dans le cadre du Programme spatial canadien.

Le Cadre de gestion du Programme spatial ne fonctionne toujours pas comme prévu

7.37 Le Cadre de gestion du Programme spatial de 1999 officialise la structure et les procédés par lesquels l'Agence mène ses activités et interagit avec ses intervenants. Un des principes directeurs de ce cadre est que les intervenants doivent contribuer visiblement aux décisions d'affectation de ressources du Programme spatial canadien. Nous nous attendions à ce que les grands éléments du Cadre de gestion du Programme spatial soient en place et que les rôles et responsabilités en question soient bien compris des intervenants et du personnel de l'Agence.

7.38 Ce cadre prévoit la création d'un Conseil consultatif de l'Agence spatiale canadienne et de groupes consultatifs sur les secteurs de services. Le Conseil consultatif est là pour conseiller le président en matière d'orientations stratégiques. Les groupes consultatifs conseillent l'Agence dans l'adoption de priorités, de stratégies et de plans pour chacun des cinq principaux secteurs de services. Collectivement, les priorités et les stratégies de ces secteurs constituent le noyau même du plan stratégique de l'Agence.

7.39 Le Conseil consultatif n'a pas été formé avant les derniers mois de 2001, en partie à cause de changements à la haute direction d'Industrie Canada et de l'Agence. Sur recommandation de l'Agence, le ministre de

l'Industrie a nommé les membres du Conseil qui représentent le gouvernement du Canada, l'industrie, les universités et d'autres groupes. Le Conseil n'a pas encore joué son rôle primordial de consultation sur les priorités au moment du processus de planification stratégique, tel qu'approuvé par le gouvernement en 1999. De plus, il n'a pas contribué à l'élaboration du *Rapport sur les plans et priorités de 2002-2003* de l'Agence; il a vu ce document seulement après son achèvement et sa publication.

7.40 En 1999, on créait la Direction du développement stratégique pour séparer la planification stratégique de la gestion de programmes. La gestion des programmes relève de cadres supérieurs dans les diverses directions centrales et les travaux d'élaboration de ces programmes sont coordonnés par d'autres cadres supérieurs, en l'occurrence par les coordonnateurs des secteurs de services. La Direction du développement stratégique n'était toutefois pas complètement opérationnelle, et ce, en partie à cause de retards de dotation.

7.41 Lors de notre vérification, le Groupe consultatif sur le secteur de services Terre et environnement était le seul à avoir été constitué. La direction nous a depuis informés qu'en raison d'un retard dans la dotation des postes de coordonnateur des secteurs de services, l'Agence avait formé seulement récemment des groupes consultatifs dans les secteurs de services de la Présence humaine dans l'espace et des Sciences spatiales. Il est prévu que les groupes consultatifs dans les secteurs de services des Technologies spatiales génériques et des Télécommunications par satellites seront constitués avant la fin de 2002.

7.42 Lors de notre vérification, l'Agence était en voie de concevoir une nouvelle stratégie de l'espace du gouvernement du Canada, qui devait être présentée au Cabinet à l'automne 2002. Le document en question devait faire partie des stratégies relatives aux secteurs de services dont on prévoyait disposer en décembre 2002 et d'un plan stratégique à l'échelle de l'Agence prévu pour juin 2003.

7.43 À notre avis, l'Agence devrait compter dès à présent sur une fonction efficace de planification et devrait consulter les intervenants pour la révision de son plan stratégique à long terme. Nous croyons que les grands éléments du Cadre de gestion du Programme spatial ne sont pas encore en place. Certains volets fonctionnent déjà, mais ils ne sont pas entièrement intégrés au Cadre. L'Agence prend donc d'importantes décisions qui influent sur le financement de ses secteurs de services, sans avoir recours à la structure de consultation approuvée par le gouvernement. Elle a cependant tenu des consultations informelles auprès de certains intervenants.

7.44 **Recommandation.** L'Agence devrait veiller à ce que tout le reste des éléments du Cadre de gestion du Programme spatial soit en place le plus tôt possible.

Réponse de l'Agence. Cette action est en cours. L'Agence est d'accord avec la recommandation. Elle finalisera la mise en place de tous les éléments du Cadre de gestion du Programme spatial avant la fin de 2002.

7.45 **Recommandation.** L'Agence devrait continuer à consulter tous les intervenants clés dans l'élaboration de stratégies à long terme pour le Programme spatial canadien et veiller à tenir compte des avis stratégiques du Conseil consultatif pour ce qui est de la Stratégie de l'espace du gouvernement du Canada.

Réponse de l'Agence. L'Agence accorde une grande valeur aux contributions de ses intervenants. Elle continuera donc à consulter ses intervenants clés dans l'élaboration des stratégies à long terme visant le Programme spatial canadien, y compris la Stratégie de l'espace du gouvernement du Canada.

Gestion de projet

La gestion de projet se situe au cœur des activités de l'Agence

7.46 Les marchés d'exécution de projets que passe l'Agence avec l'industrie, les universités et les instituts de recherche spécialisés représentent de 75 à 80 p. 100 de son budget, le reste consistant en activités de gestion de projets, de recherche-développement à l'interne et de soutien. L'examen des priorités effectué par l'Agence au début de 2002 a porté sur 134 programmes et projets et 20 nouvelles initiatives encore sans financement.

7.47 Nous avons étudié les pratiques de l'Agence en gestion de projet dans le cas de deux grands projets de l'État, à savoir les programmes de la Station spatiale internationale et de RADARSAT, et pour sept autres projets d'immobilisations sous la responsabilité et le contrôle entiers de l'Agence. Nous nous attendions à ce que l'Agence surveille, évalue et déclare aux décideurs à la fois les coûts, les risques et les avantages des deux grands projets précités, ainsi que leur incidence sur les programmes des autres secteurs de services. Nous nous attendions également à ce que des principes généralement reconnus de gestion de projet viennent régir les projets réalisés en sous-traitance avec l'industrie canadienne ou de concert avec les partenaires internationaux. Nous n'avons pas examiné les pratiques de passation de marchés de l'Agence, ni la mesure dans laquelle elle respecte le *Règlement sur les marchés de l'État*.

7.48 Nous avons constaté que, pour les projets sous la responsabilité et le contrôle principaux de l'Agence, les pratiques qu'elles a adoptées en gestion de projets et en gestion du risque, sont généralement rigoureuses mais ne sont pas appliquées de façon uniforme. Il faut dire que la documentation de projets, les prévisions de coûts et les évaluations de risques ne sont pas toujours conformes aux critères qu'énonce le Cadre d'approbation et de gestion de projet de l'Agence.

7.49 En consultation avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, l'Agence a dressé un plan quinquennal d'évaluation des risques et de contrôle des engagements, qui met des ressources en réserve pour atténuer les risques que présentent les programmes approuvés. Cela veut dire que, dans certains cas, les programmes planifiés sont mis en veilleuse jusqu'à ce que les risques cernés pour les programmes approuvés soient écartés. Cependant, les gestionnaires hésitent souvent à attribuer à d'éventuels projets des niveaux de risque qui pourraient faire passer les coûts au-dessus des seuils d'approbation.

Enfin, il est difficile de prévoir les risques des programmes réalisés avec des partenaires internationaux.

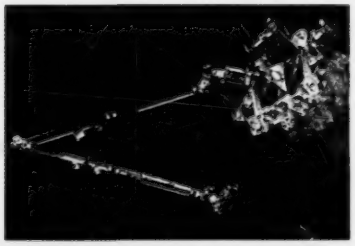
Les retards, les dépassements budgétaires et les décisions de partenaires internationaux dans de grands projets de l'État se sont révélés coûteux pour l'Agence

7.50 Nous avons constaté que l'Agence s'en était tenue à des principes généralement reconnus de gestion de projet dans les programmes de la Station spatiale internationale et de RADARSAT-1. Dans les deux grands projets de l'État réalisés avec des partenaires internationaux, elle a cependant été incapable d'échapper aux effets négatifs des dérapages de programmes et des escalades de coûts. Les retards d'exécution de projets, les dépassements budgétaires et les décisions de partenaires internationaux ont alourdi la facture de la contribution canadienne au programme de la Station spatiale internationale, et pourraient diminuer les possibilités de participation des astronautes canadiens et retarder des expériences scientifiques. Il faut aussi dire que la décision de la NASA de ne pas lancer le satellite RADARSAT-2 pour le Canada a considérablement ajouté aux coûts de l'Agence. Nous nous inquiétons que les accords conclus par le Canada avec les partenaires internationaux de l'Agence ne créent dans une certaine mesure des engagements moraux qui sont de nature à accroître nettement les coûts par la suite et à restreindre les choix budgétaires de l'Agence.

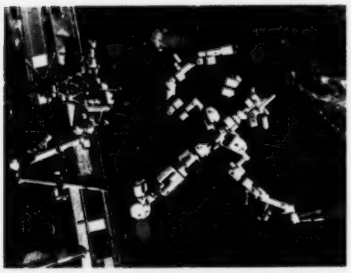
7.51 **Le Programme canadien de la station spatiale**. L'annexe A fait brièvement l'historique du Programme canadien de la station spatiale et de la participation du Canada à la Station spatiale internationale (SSI). La principale contribution du Canada à la SSI prend la forme d'un Système d'entretien mobile de 1,4 milliard de dollars; elle comprend le coût d'un grand projet de l'État pour la construction du Système et le coût de son exploitation pour la durée utile de la station spatiale.

Le Système d'entretien mobile — Cela comprend le Télémanipulateur de la station spatiale, la Base mobile et le Manipulateur agile spécialisé ainsi que le matériel et les activités connexes au sol, et les installations de soutien situées sur la station spatiale et au sol.

7.52 Le Canada est un partenaire pour la gestion, l'exploitation et l'utilisation de la SSI pendant toute sa durée utile. Le Canada assume également les frais liés au soutien opérationnel permanent du Système d'entretien mobile, à la logistique et aux services de génie, aux réparations et révisions, à la formation des astronautes et aux installations connexes au sol jusqu'en 2015-2016 (frais estimés à 45 millions de dollars par année). Lorsque le Canada a augmenté sa contribution à la station spatiale pour inclure le Manipulateur agile spécialisé (MAS) et le Canadarm2, la NASA a accepté que, en contrepartie d'une utilisation déterminée de la station spatiale, il n'ait pas à acquitter sa part annuelle des frais d'exploitation des systèmes communs. Vers 2008, le Canada prendra en charge une proportion de 2,3 p. 100 des frais d'exploitation des systèmes communs (on estime actuellement cette part à 50 millions de dollars par année; elle augmentera probablement). On n'a pas encore estimé le coût d'autres obligations financières relatives à ce programme. Ce sont notamment les frais de mise au point, de lancement et de récupération des charges utiles, ainsi que les frais futurs de mise hors service. Comme il a signé un déni mutuel de responsabilité avec ses partenaires internationaux, le Canada pourrait aussi avoir à couvrir les frais de réparation ou de remplacement du Système d'entretien mobile s'il



Le Télémanipulateur (Canadarm2) de la station spatiale et la Base mobile, deux des trois éléments du Système d'entretien mobile, représentent la contribution du Canada à la Station spatiale internationale.

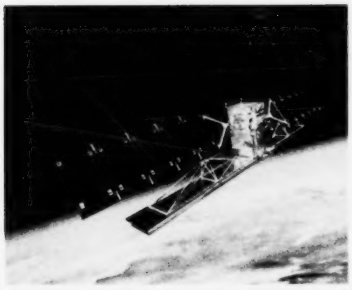


Maquette du Manipulateur agile spécialisé (MAS) attaché au Canadarm2 du Système d'entretien mobile.

était endommagé pendant sa mise en orbite et les frais de remplacement du MAS en cas d'échec du lancement.

7.53 En 2002, la NASA prévoyait un dépassement de 5 milliards de dollars américains du budget de ce programme, ce qui devait amener le Congrès des États-Unis à imposer un plafond budgétaire temporaire de 25 milliards de dollars américains. Cette décision influera grandement sur l'utilisation future de la SSI par le Canada, car elle pourrait reporter à tout jamais l'achèvement de trois des composantes prévues et ramener de sept à trois astronautes la capacité de la station. Comme le temps de 2,5 astronautes sera entièrement affecté au fonctionnement et à l'entretien des installations, ceux-ci ne pourraient mener les activités scientifiques aux fins desquelles la station est construite.

7.54 Le plafond budgétaire temporaire et la révision consécutive du programme SSI ont entraîné le retard du lancement de la troisième et dernière composante canadienne de la station spatiale, à savoir le Manipulateur agile spécialisé (MAS). Ce lancement d'abord prévu pour 2002 a été reporté en 2005. L'entrepreneur doit livrer le MAS en 2002. Il en coûtera quelque 13 millions de dollars pour le garder en état de fonctionnement pendant qu'il sera remisé.



Le satellite d'observation de la Terre RADARSAT-1, lancé en novembre 1995, utilise un puissant instrument hyperfréquence, le radar à synthèse d'ouverture, pour capter des images de la Terre, jour et nuit, et dans toutes conditions climatiques.

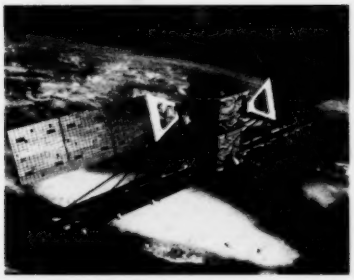
7.55 Nous nous soucions d'un rapport de juillet 2002 du General Accounting Office (GAO) des États-Unis où il est dit que le système de gestion financière de la NASA s'est révélé insuffisant pour permettre un contrôle adéquat des coûts de la SSI. Le GAO devait entreprendre de nouvelles études notamment en vue d'une réévaluation des frais d'exploitation à long terme. Comme le Canada aura un jour à assumer 2,3 p. 100 de ces frais, cette réévaluation pourrait alourdir la contribution financière canadienne et causer une autre ponction sur les ressources dont dispose l'Agence pour d'autres projets.

7.56 À notre avis, les risques principaux que présente la participation canadienne au programme SSI dirigé par la NASA pourraient être plus importants que ce que peut prendre en charge l'Agence. Un des grands objectifs de ce programme était que la station serve de plateforme à des expériences scientifiques. Toutefois, elle ne sera disponible qu'en partie pour les travaux scientifiques du Canada jusqu'à ce que la NASA règle ses problèmes de gestion des coûts et décide d'augmenter l'équipage au-delà de trois astronautes, ce qui ne devrait pas se réaliser avant 2008. Si la NASA maintient un équipage de trois astronautes, il y a aussi le risque que la station ne soit jamais disponible aux fins prévues. Disons enfin que les frais d'entretien et d'exploitation à long terme de la SSI et du Système d'entretien mobile finiront par absorber environ le tiers du budget annuel actuel de 300 millions de dollars de l'Agence.

7.57 **Le programme RADARSAT.** L'annexe B fait brièvement l'historique du programme RADARSAT. Le projet RADARSAT-1 de 678 millions de dollars dirigé par le Canada est réalisé avec le secteur privé, neuf provinces et les États-Unis. Le gouvernement fédéral était chargé de mettre au point le satellite et continue d'en gérer l'exploitation. Le secteur privé est responsable

de la commercialisation de même que du traitement et de la diffusion des données. Quant à la NASA, elle devait lancer le satellite en contrepartie d'un accès à ses données.

7.58 Le projet RADARSAT-2 a suivi en vue d'assurer la continuité par rapport aux données de RADARSAT-1 et de préparer une privatisation, l'objectif à long terme du gouvernement étant de créer au pays une activité commerciale de télédétection par satellite. La période d'exploitation de RADARSAT-2 devrait être de sept ans. En 1998, on a adjugé par concours à un entrepreneur principal les travaux de construction et d'exploitation de ce satellite.



Le lancement du satellite RADARSAT-2 a été retardé de plus de deux ans, jusqu'en 2004. Cela a occasionné des coûts supplémentaires d'environ 178 millions de dollars.

7.59 Une décision de la NASA devait toutefois avoir de sérieuses conséquences sur les coûts de RADARSAT-2. En mai 1994, l'Agence spatiale canadienne et la NASA signaient des « Arrangements de coopération accrue dans l'espace » pour effectuer le lancement de RADARSAT-2; les modalités de ces arrangements étaient sensiblement les mêmes que celles de RADARSAT-1. En décembre 1998, la NASA avisait l'Agence qu'elle ne conclurait pas d'accord officiel tel que prévu dans l'arrangement de 1994. Les explications données divergent au sujet de cette volte-face de l'organisme américain.

7.60 C'est une décision qui a fait retarder le lancement de plus de deux ans et ajouté quelque 178 millions de dollars aux coûts du projet. L'Agence a dû assumer des coûts supplémentaires de 167 millions de dollars, le reste étant supporté par l'entrepreneur principal. Pour couvrir ce dépassement, l'Agence a réaffecté 167 millions de dollars de son budget sur quatre ans à compter de 2001-2002. Cela a nettement influé sur sa capacité de réaliser certains nouveaux programmes d'élaboration d'applications dans le cadre du Programme spatial canadien.

7.61 Les risques et la complexité de grands projets scientifiques de l'État comme la Station spatiale internationale et le programme RADARSAT posent des défis particuliers à ceux qui doivent les approuver. À notre avis, les propositions de grands projets scientifiques qui sont soumises à l'approbation du Cabinet doivent être aussi complètes et précises que possible et livrer de l'information aux décideurs sur les aspects suivants :

- le caractère scientifique unique du projet qui peut faire progresser le savoir;
- toutes les incertitudes et l'ensemble des risques du projet avec des indications complètes sur leur nature interne (technologique ou scientifique) ou externe (inflation, désistement de partenaires);
- les coûts du projet à toutes ses étapes : construction, implantation, exploitation et entretien continus, recherche et développement, et mise hors service;
- la participation financière de tous les organismes fédéraux et une indication de la nécessité ou non d'une approbation du financement par le gouvernement;
- les avantages scientifiques prévus selon une analyse appropriée avec un examen valable par les pairs;

- les avantages économiques prévus selon une analyse appropriée avec la constatation éventuelle d'un potentiel commercial modeste;
- la procédure d'évaluation des résultats et des avantages du projet par des mesures qui portent sur un bon dosage de résultats et de perspectives (réalisations scientifiques et avantages économiques, par exemple).

7.62 **Recommandation.** Lorsqu'elle proposera de futurs projets à l'approbation du Cabinet, l'Agence devrait soigneusement tenir compte de sa capacité de respecter des engagements de financement de projets se caractérisant par des risques élevés, le recours à des partenaires internationaux et l'utilisation de technologies de pointe, ainsi que dévoiler aux décideurs tous les risques et frais connus ou appréhendés.

Réponse de l'Agence. L'Agence est d'accord avec la recommandation et continuera à définir et à divulguer les risques éventuels et les coûts. Il est bon de noter cependant que pour accroître la portée de plusieurs de ses projets, l'Agence spatiale canadienne doit s'associer à des partenaires internationaux et que, par conséquent, elle n'a pas le contrôle absolu de tous les éléments de ces projets.

Le Cadre d'approbation et de gestion de projet n'est pas intégralement appliqué

7.63 Dans les années 1990, c'est-à-dire avant que l'Agence ne reçoive un financement stable continu, la discipline qui lui était imposée par les exigences du gouvernement à l'égard des grands projets d'immobilisations rendait relativement simples l'établissement et l'équilibre des priorités. Cependant, le cadre de fonctionnement de l'Agence évolue et la tendance est aux projets plus modestes et plus nombreux. La direction de l'Agence fait actuellement face au double défi de fixer des priorités relatives parmi des propositions concurrentes et de surveiller simultanément un certain nombre de projets en cours. Ce sont là des défis qui exigent un cadre uniforme de planification et de gestion de projet.

7.64 L'Agence s'est officiellement dotée d'un Cadre d'approbation et de gestion de projet pour tous ses projets. Le Conseil du Trésor a approuvé ce nouveau cadre en mars 2000 comme condition de l'augmentation de 1 million de dollars à 5 millions de dollars de la limite de la délégation accordée à l'Agence en matière d'approbation de projets. L'Agence visait au départ à établir toute la documentation nécessaire pour mars 2001 et à mettre tout le cadre en application à cette date, mais elle a dû accepter un retard d'un an parce qu'elle avait sous-estimé l'ampleur de la tâche. Le cadre est maintenant mis en œuvre progressivement. Nous avons cependant observé qu'un certain nombre de gestionnaires de projet résistent à cette mise en œuvre, pensant que la procédure d'autorisation est trop lourde dans le cas des projets de moindre taille. L'Agence nous a dit revoir son cadre de gestion de projet à la lumière des inquiétudes exprimées.

7.65 À notre avis, ce cadre est de nature à améliorer la sélection et la gestion des projets. Il nous a semblé que, par le passé, on choisissait les projets en fonction de critères autres que leur priorité relative et la contribution qu'ils apportaient à la réalisation des objectifs de l'Agence. L'Agence participe

officiellement à un grand nombre de rencontres internationales avec la NASA et l'ESA et ses scientifiques assistent à diverses conférences. Nous avons constaté que ce qui devait être au départ un « examen maison » par de telles activités a abouti à une participation à des projets sans une analyse suffisante des conséquences financières ultérieures. Une fois mis en route, ces projets peuvent devenir coûteux et difficiles à abandonner ou à réduire.

7.66 **Recommandation.** L'Agence devrait continuer à affiner son Cadre d'approbation et de gestion de projet pour ainsi répondre aux besoins des grands et petits projets, et devrait s'assurer que ce cadre est pleinement accepté et appliqué.

Réponse de l'Agence. L'Agence examine et affine son Cadre d'approbation et de gestion de projet afin de mieux répondre aux besoins des gestionnaires de projet de l'Agence lorsqu'ils gèrent un large éventail de projets. L'Agence mettra en œuvre le Cadre révisé d'approbation et de gestion de projet avant la fin de 2003.

Gestion des ressources humaines

Il est urgent d'élaborer un plan stratégique en matière de ressources humaines

7.67 L'atout le plus précieux de l'Agence est son personnel. En tant qu'organisme axé sur le savoir, elle compte sur la qualité de sa main-d'œuvre pour atteindre ses objectifs. La réussite de ses activités dépend donc dans une large mesure de sa capacité d'attirer, de maintenir en poste et de motiver le personnel très instruit et hautement spécialisé dont elle a besoin. Nous nous attendions, par conséquent, à ce que l'Agence ait le moyen de garantir qu'elle disposerait au bon endroit et au bon moment du nombre voulu de personnes ayant les connaissances, les capacités et les compétences appropriées.

7.68 Depuis qu'elle a obtenu un budget stable et continu en 1999, l'Agence envisage d'accroître le nombre de ses employés nommés pour une période indéterminée. Comme nous l'avons mentionné, le financement accordé par le passé était fonction de grands projets de l'État d'une durée approximative de 15 ans. L'Agence a fait ample usage d'employés nommés pour une période déterminée et de travailleurs contractuels pour les activités spatiales de conception, d'élaboration, de mise en œuvre et d'exploitation de ses projets. En décembre 2001, plus de la moitié du personnel débutant en ingénierie et en informatique se composait de travailleurs embauchés pour une période déterminée. Aujourd'hui, l'Agence juge que ses nouvelles initiatives, ses nouveaux projets et son financement stable continu peuvent lui permettre d'accroître ses effectifs nommés pour une période indéterminée.

7.69 Une planification efficace des ressources humaines devrait donner à la haute direction de l'Agence une juste idée des besoins en ressources humaines à court terme comme à long terme. L'analyse des ressources actuelles et des besoins futurs dans ce domaine mènera à des décisions optimales prises en temps utile par les dirigeants dans un souci de disposer du personnel nécessaire au bon moment.

7.70 L'Agence a approuvé en décembre 1999 un cadre de gestion des ressources humaines qui établissait comme un de ses critères de réussite la connaissance des besoins en ressources humaines, présents et futurs, et

l'habileté de réduire l'écart entre les effectifs disponibles et les effectifs nécessaires. Elle a aussi ciblé la planification de la gestion des ressources humaines comme indicateur de rendement et déterminé qu'elle devait tenir une grande place dans son plan d'activités, lequel doit s'intégrer à son cadre de planification.

7.71 La Direction des ressources humaines a élaboré diverses directives en matière de ressources humaines et a fourni aux gestionnaires plusieurs outils remarquables qui peuvent tous être consultés dans le site intranet de l'Agence. La ligne directrice portant sur la planification indique que les cadres supérieurs doivent soumettre tous les ans des objectifs et des plans de ressources humaines au président et lui rendre compte de leurs résultats. Le président établit chaque année les priorités pour l'ensemble de l'Agence. Une de ses priorités pour l'exercice 2000-2001 consistait à ce que tous les cadres supérieurs élaborent des plans de ressources humaines, des plans de relève et des plans de carrière et de formation. Les plans devaient décrire les pénuries actuelles et les besoins futurs en main-d'œuvre. La ligne directrice portant sur la planification suggère également qu'une fois par an, un comité formé de cadres supérieurs étudie ces plans et fixe des objectifs en matière de gestion des ressources humaines pour l'exercice suivant. Ce comité doit aussi élaborer des lignes directrices indiquant comment préparer les plans de ressources humaines.

L'Agence n'a ni profil démographique de son personnel ni plan global en matière de ressources humaines

7.72 Étant donné le critère de réussite inscrit au cadre de gestion des ressources humaines, nous nous attendions à ce que l'Agence se soit dotée d'un plan global en matière de ressources humaines fondé sur une analyse démographique et s'inscrivant dans les plans stratégiques et opérationnels.

7.73 Nous avons toutefois noté que l'Agence n'avait jamais préparé de profil démographique de ses effectifs actuels qui lui permettrait de faire des prévisions de ses besoins en matière de renouvellement du personnel à court comme à long terme. Un profil démographique présente habituellement les effectifs selon l'âge, le sexe, le type d'emploi, le groupe et le niveau professionnels, le salaire annuel, les années de service donnant droit à la pension, l'unité organisationnelle et le lieu de travail. Un des objectifs d'un profil démographique est d'exposer les risques démographiques d'une organisation afin qu'elle puisse prendre de meilleures décisions quant à la planification des ressources humaines. L'Agence aurait avantage à dresser un profil démographique qui l'aiderait à analyser ses besoins en ressources humaines.

7.74 Nous avons également noté que le système d'information sur les ressources humaines, auquel les gestionnaires n'ont pas accès, n'est pas intégré aux autres systèmes de données. Il faut ajouter que l'Agence n'a ni lignes directrices, ni outils, ni documents de référence pour indiquer aux gestionnaires comment effectuer des analyses démographiques, des analyses de tendances et des prévisions de planification à court terme comme à long terme. Elle n'a pas non plus procuré à ses gestionnaires les données

nécessaires à de tels exercices de prévision. En l'absence de systèmes et de pratiques permettant d'identifier immédiatement les ressources et les compétences disponibles, l'Agence risque d'embaucher du personnel dont elle n'a pas besoin, de ne pas répondre à des besoins pressants ou de simplement faire une fausse évaluation des capacités en place.

7.75 La plupart des cadres supérieurs que nous avons rencontrés employaient un système plutôt complet de suivi de leurs besoins immédiats ou à court terme en dotation et des activités de dotation connexes, aspects qui sont surveillés étroitement. La ligne directrice de l'Agence portant sur la planification des ressources humaines stipule qu'un plan global doit être présenté au Comité exécutif ou à un comité des ressources humaines (composé de cadres supérieurs et de conseillers en ressources humaines) à des fins d'examen et d'approbation des besoins. En approuvant le cadre de gestion des ressources humaines, le Comité exécutif a demandé que des priorités en matière de ressources humaines soient fixées pour 2000-2001. En dépit de la demande du Comité exécutif et d'une priorité énoncée par le président, nous n'avons pris connaissance d'aucun plan de gestion des ressources humaines, autant au niveau des directions qu'au niveau de l'organisme, définissant les besoins de l'Agence pour 2000-2001 ou 2001-2002. Nous avons également noté que le comité des ressources humaines ayant été recommandé n'avait pas encore été formé.

7.76 L'absence de plan global en gestion des ressources humaines a pour conséquence que les gestionnaires ne peuvent constater les pénuries ou les excédents de personnel qu'au moment où les activités précises de projet sont assignées. Les cadres supérieurs n'ont donc pas l'information dont ils devraient disposer pour concevoir, par exemple, une stratégie de recrutement et trouver des sources de financement appropriées. À l'heure actuelle, l'Agence ne connaît pas au juste ses besoins futurs et, pour l'essentiel, se contente de doter les postes vacants au fur et à mesure. La plupart des gestionnaires nous ont dit qu'il était bien plus rapide et facile de combler les pénuries par des contractuels, mais les employés et les délégués syndicaux se sont plaints en raison des possibilités de perfectionnement professionnel qu'ils perdent au profit de ces contractuels.

L'Agence est en voie d'accroître considérablement ses effectifs malgré l'absence d'un plan stratégique

7.77 L'Agence a décidé de normaliser son profil des effectifs en février 2002 et a annoncé que, d'ici décembre 2002, les fonctions dévolues au fil des ans aux contractuels et aux employés nommés pour une période déterminée seraient converties en postes de durée indéterminée. Cet exercice de conversion vise 240 postes dont près de la moitié sont maintenant occupés par des employés nommés pour une période déterminée. Une centaine de ces postes seront dotés par voie de concours. En février 2002, la Direction des ressources humaines a présenté sa stratégie de recrutement au Comité exécutif et a indiqué notamment le nombre de postes désignés par les cadres supérieurs comme essentiels à leurs activités.

7.78 Malgré l'absence d'un plan global en matière de gestion des ressources humaines, nous nous attendions à trouver une analyse des besoins futurs aux fins de cet exercice spécial d'accroissement des effectifs nommés pour une période indéterminée. Nous n'avons pas trouvé ce type d'analyse. Une seule direction sur 14 avait analysé l'incidence sur son enveloppe budgétaire de l'exercice de conversion entre contractuels et employés. D'après l'analyse de cette direction, la conversion de 46 postes à contrat (représentant 5 groupes professionnels) pouvait permettre d'économiser de 1,2 à 1,9 million de dollars. Il est impossible d'extrapoler les données d'une seule analyse cependant, car la direction en question n'est nullement représentative des 20 groupes professionnels de l'Agence qui sont touchés par l'exercice. Cette analyse indique toutefois bel et bien que la conversion prévue de contractuels en employés devrait être source d'économies appréciables.

7.79 Cet exercice de conversion ne constitue cependant pas une pure recherche d'économies. Avant de poursuivre sa démarche visant la conversion, l'Agence doit pouvoir nettement déterminer les ressources supplémentaires dont elle a besoin en établissant un parallèle entre les compétences qu'elle possède déjà et les projets prévus à court terme comme à long terme. L'absence d'un plan stratégique et global de ressources humaines l'empêche largement de le faire.

7.80 Nous nous inquiétons du manque de planification de la relève à l'Agence. De nombreux cadres supérieurs étaient capables d'indiquer qui pouvait les remplacer dans leur groupe. Toutefois, il n'existait aucun plan écrit même si cela constituait une des priorités du président. Ces cadres avaient tendance à regarder seulement les successeurs possibles au sein de leur propre équipe. La planification de la relève consiste à bien évaluer et à renforcer la capacité de l'Agence de réunir et de garder un bassin d'employés possédant les compétences essentielles à la réalisation de ses programmes. Il faut d'abord prévoir les postes clés qui deviendront vacants et ensuite les combler en fonction des futurs besoins stratégiques.

7.81 Nous nous inquiétons également de la gestion du rendement et de l'absence de plans de carrière et de formation à l'Agence. Les cadres supérieurs nous ont expliqué qu'il leur était plus facile de remplacer des contractuels que des employés permanents s'ils n'étaient plus satisfaits de leurs compétences. Il ne sera pas aussi facile à l'Agence de se défaire au besoin des employés permanents protégés par une convention collective qui leur confère certains droits. L'Agence doit donc s'assurer avant d'embaucher des gens que ceux-ci possèdent les compétences professionnelles et en gestion exigées pour exercer les fonctions du poste à combler. Elle doit ensuite leur fournir un plan de carrière qui leur permettra d'évoluer au sein de l'organisme. L'Agence est en voie d'améliorer son système de gestion du rendement. Elle a fait l'inventaire des compétences pour mieux effectuer son exercice de conversion, mais elle n'a pas encore adopté de profils de compétences qui soient intégrés aux plans de carrière et de formation.

7.82 Il y a d'autres difficultés qui risquent d'influer sur l'échéancier du recrutement de ce nouveau personnel d'ici décembre 2002. Dans sa stratégie

de recrutement, l'Agence énonce des objectifs d'équité en matière d'emploi mais sans indiquer les pénuries possibles de la main-d'œuvre et du marché du travail. De plus, les gestionnaires reconnaissent que le recrutement pourrait prendre jusqu'à neuf mois avant qu'ils soient en mesure de faire des offres d'emploi.

7.83 **Recommandation.** L'Agence devrait préparer un profil démographique des effectifs, élaborer un plan global et stratégique en matière de ressources humaines et l'intégrer à ses plans opérationnels et à ses objectifs stratégiques, et compléter la mise en application de son cadre de gestion des ressources humaines.

Réponse de l'Agence. L'Agence spatiale canadienne est à la fois un organisme jeune et en transition. L'Agence s'engage à mettre au point et à adopter une approche intégrée de la gestion des ressources humaines qui fera en sorte que sa capacité de recruter du personnel, de le maintenir en poste et de développer ses connaissances professionnelles lui permette de réaliser les objectifs du Programme spatial canadien. Le fait qu'un système intégré de gestion des ressources humaines n'ait pas été complètement mis en œuvre dans le passé n'a nullement empêché l'Agence d'atteindre l'excellence et de concrétiser ses objectifs.

7.84 **Recommandation.** L'Agence devrait envisager de retarder son exercice de conversion des effectifs jusqu'à ce qu'elle ait élaboré son plan stratégique de gestion des ressources humaines.

Réponse de l'Agence. L'Agence spatiale canadienne élaborera son plan en matière de ressources humaines d'ici la fin de 2003. Parallèlement à l'élaboration de ce plan, la conversion de postes d'une durée déterminée ou de postes contractuels en des emplois stables contribuera à réduire les coûts. Cela permettra aussi de renforcer sensiblement la fonction publique grâce au recrutement, au développement et au maintien en poste d'une main-d'œuvre hautement spécialisée et professionnelle.

Mesure du rendement

Le mécanisme de mesure du rendement doit être amélioré

7.85 L'Agence jouit d'une solide réputation d'excellence. Malgré sa taille modeste, ses programmes sont bien en vue sur le double plan national et international. Ils sont source de fierté pour la plupart des Canadiens et ils ont permis à notre pays de se tailler une réputation mondiale dans l'industrie spatiale. Les sondages commandés par l'organisme montrent que les Canadiens jugent importants l'existence et le travail de l'Agence spatiale canadienne pour notre pays.

7.86 L'Agence entretient des relations étroites avec ses partenaires internationaux. Malgré son budget restreint, elle est bien respectée pour l'apport qu'elle fournit dans le cadre de partenariats avec d'autres agences spatiales. Les conversations que nous avons eues avec les hauts responsables d'autres agences spatiales confirment l'excellence de la réputation internationale dont jouit l'Agence. Ses partenaires vantent aussi l'Agence pour sa compétence technique, le professionnalisme de son personnel et l'importance de ses apports technologiques à leurs programmes spatiaux.

7.87 L'Agence éprouve peu de difficulté à rendre compte au Parlement de ses nombreuses réalisations tout à fait manifestes, mais nous craignons que ses pratiques actuelles de rapport ne donnent pas au Parlement une vue d'ensemble complète de son rendement par rapport aux résultats stratégiques qui sont attendus de cet organisme.

L'information communiquée sur le rendement est incomplète et n'est pas liée aux résultats stratégiques

7.88 L'Agence fait face à des choix difficiles dans le financement de ses programmes et de ses projets. De bons renseignements sur les résultats passés peuvent être utiles pour faire ces choix et pour décider, par exemple, de mettre fin à des activités ou de réaffecter des ressources. Une information solide sur le rendement est essentielle pour rendre les gestionnaires responsables de leurs résultats et pour informer le Parlement et les intervenants de la mesure dans laquelle l'Agence réussit à gérer ses ressources et à réaliser ses objectifs.

7.89 Le Conseil du Trésor a approuvé les sept résultats stratégiques qui ont été élaborés par l'Agence et à l'égard desquels elle doit répondre de son rendement au Parlement :

- avantages économiques;
- compréhension de l'environnement et contribution au développement durable;
- développement et diffusion des technologies;
- contribution à la qualité de vie;
- recherche spatiale de calibre international;
- avantages sociaux et éducatifs pour les Canadiens;
- promotion et sensibilisation au Programme spatial canadien.

7.90 Nous nous attendions à ce que l'Agence dispose d'un mécanisme de mesure du rendement de ses activités et de leur contribution à l'obtention des résultats stratégiques. Nous avons constaté que les cadres et les documents qui existaient ne renseignaient pas suffisamment sur son rendement. Qui plus est, l'Agence a peu d'indicateurs de rendement permettant de mesurer la contribution apportée par les activités de projet à la réalisation de ses objectifs stratégiques.

7.91 L'instrument premier de surveillance des activités de l'Agence est son système de plans de travail élaborés par les directions et approuvés par le Comité exécutif. Ces plans sont mis à jour deux fois par an.

7.92 Les plans de travail comprennent un plan opérationnel avec des renseignements d'ordre financier et non financier sur les activités et les projets selon les secteurs de services; une description des engagements des diverses directions en fonction des priorités de l'Agence; et de l'information financière pluriannuelle montrant la répartition des crédits parlementaires par secteur de services. En règle générale, chaque direction présente ces

trois volets de sa planification opérationnelle par projet et secteur de services dans les rapports qu'elle présente au Comité exécutif.

7.93 Les gestionnaires ont dit juger ces plans de travail utiles à la surveillance des activités de projet. Les mises à jour semestrielles leur donnent aussi la possibilité de mesurer les progrès accomplis par projet et secteur de services et, le cas échéant, de prendre sans tarder des mesures correctives. Nous avons toutefois constaté que les plans en question ne permettent pas à l'Agence de définir clairement la contribution des projets à l'obtention des sept résultats stratégiques.

7.94 Des indicateurs appropriés de rendement sont essentiels à une bonne gestion de l'information sur le rendement. Nous nous attendions à ce que l'Agence dispose d'indicateurs de rendement pour rendre compte de ses résultats.

7.95 Les directions ont des indicateurs de rendement pour la réalisation des projets, les budgets et les jalons des activités. Cependant, elles ne font pas le rapprochement entre les projets et l'un ou l'autre des sept résultats stratégiques. Elles ont élaboré peu d'indicateurs de rendement pour mesurer l'obtention de ces résultats. Lorsqu'elle rend compte au Parlement, l'Agence fait arbitrairement le rapprochement entre les résultats stratégiques et l'information consolidée des rapports des directions.

7.96 L'Agence convient de l'importance de rendre compte de son rendement par rapport aux résultats stratégiques. Elle a schématisé (voir la pièce 7.4) à des fins d'illustration les liens qui unissent son mandat, ses résultats stratégiques, les secteurs de services, les directions et les activités (programmes et projets).

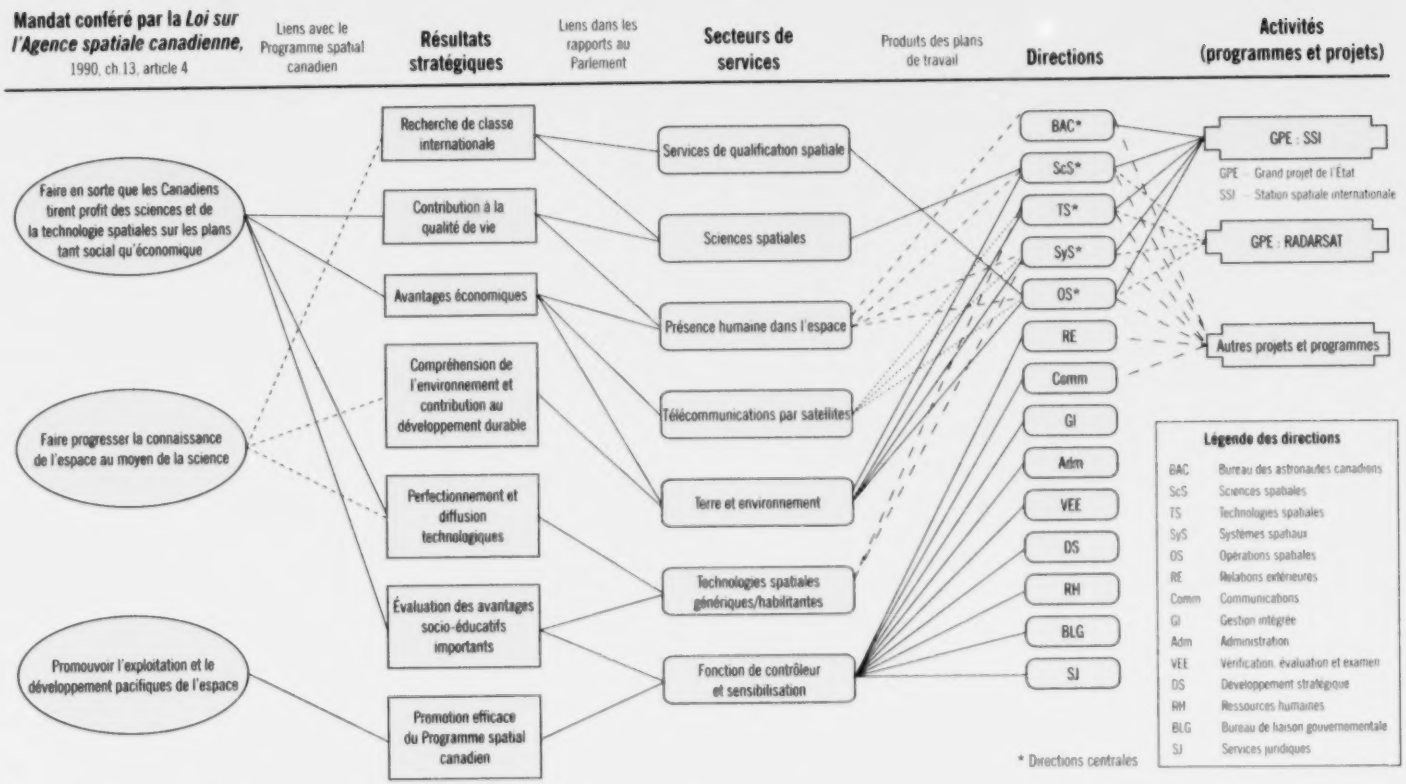
7.97 Le schéma de l'Agence indique la contribution qu'apportent les projets à chaque secteur de services. Sa complexité empêche toutefois de bien voir la contribution des projets au mandat de l'organisme. Nous craignons que ce rapprochement arbitraire fasse obstacle à une description complète du rendement de l'Agence et nuise à l'évaluation du Parlement quant à la façon dont l'organisme exécute son mandat.

7.98 À notre avis, mieux intégrer les résultats stratégiques au mécanisme de mesure du rendement actuel devrait permettre à l'Agence d'élaborer des indicateurs de rendement pertinents, de juger de l'avancement des projets par rapport aux résultats stratégiques visés et de mieux s'aligner sur le cadre de gestion axée sur les résultats qu'elle a adopté.

7.99 Recommandation. L'Agence devrait améliorer son mécanisme de mesure du rendement pour garantir qu'elle rendra mieux compte au Parlement de son rendement par rapport aux résultats stratégiques visés.

Réponse de l'Agence. L'Agence s'engage à mettre en œuvre l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur et fera en sorte de mieux rendre compte de son rendement au Parlement. Des actions sont en cours pour améliorer le mécanisme de mesure du rendement et établir un lien accru avec les résultats stratégiques.

Pièce 7.4 Comment l'Agence établit les liens entre son mandat, ses résultats stratégiques, ses secteurs de services, ses directions et ses activités (programmes et projets)



Source : Agence spatiale canadienne

Conclusion

7.100 Nous avons constaté que l'Agence spatiale canadienne a été incapable de répondre entièrement aux attentes relatives au Programme spatial canadien parce que des obligations financières précédant sa création restreignent ses ressources budgétaires. Lorsque l'Agence exerce la responsabilité et le contrôle principaux des projets, les pratiques adoptées en gestion de projets et en gestion du risque ne sont pas uniformes, mais elles sont généralement rigoureuses. L'Agence a toutefois été incapable d'échapper aux effets négatifs des dérapages de programmes et des escalades de coûts dans ses grands projets de l'État réalisés avec des partenaires internationaux.

7.101 L'Agence éprouve présentement des difficultés budgétaires. Afin de ne pas se retrouver en dépassement de budget, l'Agence doit donc annuler ou reporter des activités en sciences et en technologie spatiales qui sont prévues par le Programme spatial canadien. Le déséquilibre actuel entre ses ressources budgétaires et ses obligations dans le cadre du Programme pourrait même s'aggraver à court terme lorsque l'Agence devra acquitter sa part des frais d'exploitation de la Station spatiale internationale. Ce sont des charges qui pourraient absorber environ le tiers de son budget annuel actuel. Il est clair que l'Agence doit remédier à ce déséquilibre par une augmentation de son niveau de financement ou une réduction des activités actuellement requises dans le cadre du Programme spatial canadien.

7.102 Depuis l'approbation d'un budget stable continu en 1999, l'Agence se retrouve dans un cadre de fonctionnement qui exige l'adoption de nouvelles méthodes et pratiques de gestion. Il s'agit, entre autres, de mieux faire participer les intervenants à l'élaboration d'un nouveau plan stratégique, d'évaluer ses besoins à long terme en ressources humaines, d'améliorer la mesure du rendement et l'information communiquée à ce sujet, et de procéder tous les ans à un examen des priorités dans une perspective d'ensemble à long terme. L'Agence doit également consulter les intervenants lorsqu'une modification à son orientation stratégique s'impose.

7.103 La haute direction de l'Agence comprend la nécessité de ces changements et nous a fait part de son intention d'agir en ce sens. Plusieurs initiatives de transformation sont en cours, mais il faudra du temps et le constant appui de la direction pour que l'Agence modifie sa culture et ses pratiques.

À propos de la vérification

Objectifs

Cette vérification visait à évaluer la capacité de l'Agence spatiale canadienne à exécuter le Programme spatial canadien avec le souci de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité, à fournir au gouvernement et au Parlement une évaluation de la manière dont l'Agence fonctionne dans son nouveau cadre de financement, et à dégager les possibilités d'amélioration qui s'offrent aux premiers stades de la conception et de la mise en œuvre de politiques et de méthodes.

Étendue et méthode

Cette vérification a porté essentiellement sur la façon dont l'Agence gère ses activités, ses programmes et ses ressources humaines pour appuyer la réalisation du Programme spatial canadien, ainsi que les résultats visés par ce programme. Nous avons examiné les activités de l'Agence à son siège de Saint-Hubert et dans ses locaux d'Ottawa. Nous avons aussi eu des entretiens avec ses agents de liaison à Washington et à Paris.

Nous avons parlé à de hauts représentants d'autres agences spatiales pour mieux comprendre les réalisations de l'Agence au sein de l'industrie spatiale internationale et ses accords de coopération internationale, et pour juger des meilleures pratiques qui ont cours dans ce domaine. Ces organismes sont notamment la National Aeronautics and Space Administration (NASA) des États-Unis, l'Agence spatiale européenne (ESA), le Centre national d'études spatiales (CNES) et le Centre aérospatial d'Allemagne (DLR). Nous avons enfin rencontré des représentants de la Commission européenne et du General Accounting Office des États-Unis.

La vérification a notamment consisté en un examen approfondi des documents de l'Agence, dont les énoncés de projets et les documents d'approbation des organismes centraux. Nous avons eu plusieurs entretiens avec les cadres supérieurs de l'Agence et les principaux intervenants externes. Lorsque nous avons examiné les pratiques de gestion en matière de ressources humaines et de mesure du rendement, nous avons organisé des groupes de discussion de cadres intermédiaires et supérieurs. Nous avons été observateurs à plusieurs réunions des comités internes de gestion et des comités consultatifs extérieurs de l'Agence. Le premier groupe comprenait le Comité exécutif, le Comité exécutif élargi, le Comité consultatif sur l'examen des programmes et le Comité de coordination des fonctions intégrées. Le second groupe comprenait le Comité consultatif de l'Agence spatiale canadienne et le Comité interministériel sur l'espace. Nous avons enfin assisté à des séances d'information tenues par de hauts représentants de l'Agence spatiale européenne à l'intention des représentants de l'industrie canadienne.

Critères

Nous avons utilisé les critères suivants de vérification :

- Les grands éléments du Cadre de gestion du Programme spatial doivent tous être en place et fonctionner comme prévu. Les rôles et les responsabilités doivent être bien compris par les intervenants et le personnel de l'Agence à tous les niveaux.
- L'Agence doit savoir qui sont ses principaux clients, comprendre leurs besoins, les évaluer par rapport aux objectifs du Programme spatial canadien et établir des priorités et des budgets appropriés.
- La vision stratégique de la direction pour l'Agence doit s'aligner sur le Programme spatial canadien, être clairement communiquée aux employés et aux intervenants, et être comprise par eux. Les décisions prises à tous les niveaux doivent être conformes et favorables à la réalisation de cette vision stratégique.
- Les propositions de grands projets d'immobilisations que soumet l'Agence à l'approbation des autorités doivent reposer sur des analyses objectives. L'Agence doit contrôler, évaluer et déclarer aux décideurs les coûts, les risques et les avantages des grands projets d'immobilisations, ainsi que leur incidence sur les programmes des

autres secteurs de services. Elle doit s'en tenir à des principes généralement reconnus de gestion de projet, selon ce que recommandait le Project Management Institute, à des fins de contrôle de projets confiés en sous-traitance à l'industrie canadienne ou réalisés avec des partenaires internationaux.

- L'Agence doit posséder les ressources financières et humaines nécessaires à la mise en œuvre de ses programmes. Elle doit se doter de stratégies afin de s'assurer qu'elle dispose des compétences nécessaires au bon moment et au bon endroit, et afin de répartir ses ressources de manière à ce que les programmes puissent parvenir aux résultats visés.
- Les rapports de l'Agence sur le rendement doivent clairement indiquer les stratégies opérationnelles, les attentes en matière de rendement et les résultats clés par rapport aux objectifs et aux résultats prévus du Programme spatial canadien.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Richard Flageole
Directeur principal : Reno Cyr
Directrice : Mimi Hong

Denise Coudry-Batalla
Geneviève Hivon
Robert Taylor

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Annexe A Programme canadien de la station spatiale — Un bref historique

En janvier 1984, le président des États-Unis demandait à la National Aeronautics and Space Administration (NASA) de concevoir et de mettre en orbite en une décennie une station spatiale habitée en permanence. Il a invité les pays amis et alliés, dont le Canada, à participer à sa mise au point et à son exploitation. En avril 1986, le Canada confirmait à la NASA son intention de participer au programme de la Station spatiale internationale (SSI) et avait décidé de ce que serait sa contribution.

En mai 1988, le Canada se liait par une entente officielle aux États-Unis, aux États membres de l'Agence spatiale européenne et au Japon aux fins du programme SSI. Chaque partenaire était appelé à construire, à faire fonctionner et à entretenir le matériel qu'il apportait à la station spatiale et à acquitter une partie des frais d'exploitation des systèmes communs. Le Canada s'est engagé à concevoir, à construire et à exploiter un Système d'entretien mobile.

En février 1990, le Conseil du Trésor approuvait le financement d'un grand projet de l'État comportant toutes les activités devant permettre au Canada de s'acquitter de ses obligations dans le cadre de cette entente intergouvernementale. Le budget initial de ce projet approuvé s'établissait à 1,114 milliard de dollars. La date d'achèvement était 2000, ce qui comprenait l'achèvement de l'assemblage en orbite du Système d'entretien mobile et une année de vérification initiale de son fonctionnement. Le Canada aurait à assumer des charges d'exploitation et d'entretien permanents après ce grand projet, et ce, pour la durée utile prévue de dix ans de la station spatiale.

En 1994, la Fédération de Russie a elle aussi entrepris de collaborer au programme SSI. Cette même année, des difficultés budgétaires intérieures amenaient le Canada à renégocier sa contribution, mais cette décision devait être révisée. En 1998, le Canada s'engageait dans une entente à porter sa contribution financière à 1,22 milliard de dollars et reportait en 2001-2002 l'achèvement du Système d'entretien mobile. En contrepartie, il acquérait le droit d'utiliser jusqu'à 2,3 p. 100 des capacités de la station pour des travaux de recherche scientifique et technologique.

Les deux premiers éléments de la station spatiale ont été lancés en novembre 1998 (« Zarya » russe) et décembre 1998 (« Unity » américaine). Des entorses au calendrier d'assemblage en 1998 et 1999 ont obligé à modifier les dates une fois de plus et ont augmenté le coût de la contribution canadienne. En février 2000, le Conseil du Trésor approuvait un budget révisé de 1,25 milliard de dollars pour le projet et en fixait dorénavant l'achèvement en 2004-2005.

En avril 2001, une première composante canadienne de la SSI, le Canadarm2 (ou Télémanipulateur de la Station spatiale), était mise en orbite avec succès. En juin 2002, la seconde composante était elle aussi lancée, à savoir la Base mobile.

En 1984, on avait estimé à environ 11 milliards de dollars américains le coût total du programme SSI. En 2002, on parlait de quelque 30 milliards de dollars américains après des majorations de budget de 13 milliards de dollars et des retards accumulés de 4 ans depuis 1995. Le coût de la contribution du Canada au programme SSI est actuellement estimé à 1,4 milliard de dollars canadiens.

Annexe B Programme RADARSAT — Un bref historique

Le concept d'un radar aérospatial à synthèse d'ouverture (SAR) est le point de mire du Programme canadien d'observation de la Terre et de télédétection depuis la remise en 1975 du rapport intitulé *Satellites et souveraineté* au Cabinet. En 1980, à la suite de premiers essais à l'aide de données de la NASA, le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources (EMR) procédait aux premières études de conception technique et de faisabilité du satellite RADARSAT, lequel porterait un SAR de télédétection.

Le radar à synthèse d'ouverture est un puissant instrument hyperfréquence capable d'émettre et de recevoir des signaux à travers les nuages, le brouillard, la fumée ou l'obscurité et de réaliser des images de grande qualité de la Terre dans toutes les conditions climatiques.

En 1985, EMR proposait au Cabinet un programme de 770 millions de dollars auquel collaboreraient le Royaume-Uni et les États-Unis. Le Cabinet a alors demandé au ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources ainsi qu'au ministre d'État chargé des Sciences et de la Technologie de chercher à réduire le coût à supporter pour le gouvernement fédéral par l'obtention d'engagements financiers des provinces, du secteur privé et des partenaires internationaux. En mars 1988, le Royaume-Uni décidait de se retirer du programme. Le projet a été réaménagé et les coûts ont été ramenés à 541 millions de dollars de 1987 à 2000.

En mars 1989, un décret faisait relever le programme RADARSAT de la nouvelle Agence spatiale canadienne. En juin 1989, le ministre d'État chargé des Sciences et de la Technologie était autorisé à signer un protocole d'entente avec les organismes partenaires américains, le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, les provinces canadiennes et un organisme de commercialisation et de distribution du secteur privé.

En juin 1994, le Cabinet approuvait le Plan spatial à long terme II, qui faisait de l'observation de la Terre un volet principal du Programme spatial canadien. Le programme RADARSAT a introduit notre pays sur le marché des services d'observation de la Terre par la prestation de services opérationnels et commerciaux dans le monde entier. Le Plan spatial prévoyait que l'Agence veillerait à la permanence de ses services et encouragerait une participation financière croissante du secteur privé jusqu'à ce que cette activité soit entièrement privatisée.

Ces avantages commerciaux mis à part, le gouvernement portait un intérêt capital au bien public que représentait RADARSAT à cause de ses services de gestion des ressources, d'observation de l'environnement, de soutien de la souveraineté canadienne dans l'Arctique et d'aide à la politique étrangère et à la politique de défense dans le monde.

Lancé avec succès en novembre 1995, RADARSAT-1 entrait en exploitation commerciale en avril 1996. Sa durée utile devait être de cinq ans. On l'a prolongée de 2,5 ans jusqu'en septembre 2003. Il faut cependant s'attendre à ce que RADARSAT-2 ne soit pas lancé avant les premiers mois de 2004. En 2001, on a estimé à 678 millions de dollars le coût du projet RADARSAT-1 et à 87,5 millions de dollars les recettes tirées des ventes de données.

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Décembre 2002

Table des matières principale

Questions d'une importance particulière — 2002
Avant-propos et Points saillants

Chapitre 1 Repenser les rapports soumis par les Premières nations aux organismes fédéraux

Chapitre 2 Pêches et Océans Canada — Contribuer à la sécurité et à l'efficience de la navigation maritime

Chapitre 3 La *Loi sur les mesures spéciales d'importation* : une protection contre les importations sous-évaluées ou subventionnées

Chapitre 4 Agence des douanes et du revenu du Canada — L'imposition des opérations internationales des résidents du Canada

Chapitre 5 La gestion et le contrôle financiers au gouvernement fédéral

Chapitre 6 Statistique Canada — La gestion de la qualité des statistiques sur la santé

Chapitre 7 Agence spatiale canadienne — La mise en œuvre du Programme spatial canadien

Chapitre 8 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — L'acquisition de locaux à bureaux

Chapitre 9 La modernisation de la reddition de comptes dans le secteur public

Chapitre 10 Ministère de la Justice — Les coûts liés à la mise en œuvre du Programme canadien des armes à feu

Chapitre 11 Autres observations de vérification

Annexes

2002

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

DÉCEMBRE

Chapitre 8

Travaux publics et
Services gouvernementaux Canada —
L'acquisition de locaux à bureaux

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de décembre 2002 de la vérificatrice générale du Canada comporte 11 chapitres, ainsi que les Questions d'une importance particulière — 2002, un Avant-propos, les Points saillants et des Annexes. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également disponible sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2002
N° de catalogue FA1-2002/2-16F
ISBN 0-662-88024-2

Chapitre

8

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

L'acquisition de locaux à bureaux

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Mandat consistant à fournir des locaux à bureaux rentables pour la plupart des fonctionnaires 3

Responsabilité de l'acquisition des locaux à bureaux partagée avec les ministères clients 3

Une saine planification et des données utiles sont essentielles à la prestation de services rentables 5

Les attentes des clients changent 6

Objet de la vérification 6

Observations et recommandations 6

Planification de l'acquisition des locaux à bureaux 6

Les éléments clés du cadre de planification à long terme ne sont pas établis ou mis en place de façon cohérente 7

Un grand nombre de questions ne sont pas nouvelles 8

Acquisition de locaux à bureaux et gestion de la demande 9

La gestion de la demande est une responsabilité partagée entre la Direction générale des services immobiliers et les clients 9

L'information n'est pas communiquée en temps opportun 10

La Direction générale s'expose à des risques lorsque les engagements des clients ne sont pas garantis 11

Les décisions prises par les ministères clients peuvent limiter les options qui s'offrent à la Direction générale 12

La Direction générale a un point de contact unique pour les ministères clients 14

Les décisions de la direction ne sont pas documentées de façon uniforme 14

Gestion de l'information 16

La Direction générale n'a pas de données complètes et exactes sur les coûts de ses services 16

Gestion du rendement et rapports au Parlement 18

Nécessité de bien mesurer le rendement et d'en rendre compte en bonne et due forme 18

La Direction générale a l'infrastructure fondamentale permettant d'établir un système efficace de gestion du rendement 18

Il faut améliorer les rapports présentés au Parlement 19

Il est possible de prendre d'autres moyens pour assurer la qualité de l'information sur le rendement 20

Évolution des méthodes de fonctionnement 21

Conclusion 23

À propos de la vérification 25

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
L'acquisition de locaux à bureaux

Points saillants

8.1 La Direction générale des services immobiliers (la Direction générale) de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) connaît encore certains problèmes de planification stratégique, de gestion et de communication d'information. Par exemple, elle n'a pas encore d'outils de planification clés. Si l'on ne dispose pas de plans régionaux et de données nationales uniformes sur l'offre, il est difficile d'harmoniser les locaux disponibles avec les besoins des ministères clients; les gestionnaires de la Direction générale reconnaissent que cette situation nuit à leur capacité de planification stratégique. En outre, bien que la Direction générale ait l'infrastructure essentielle à un système raisonnable de gestion du rendement, elle doit améliorer l'information qu'elle communique au Parlement en précisant les objectifs qu'elle veut atteindre et les résultats qu'elle a obtenus.

8.2 La Direction générale doit mieux utiliser l'information financière et opérationnelle et améliorer la manière dont elle analyse les options, en particulier celles qui ont des incidences à plus long terme. Elle a difficilement accès à l'information sur les coûts et doit s'efforcer d'établir l'information sur les coûts par client. Comme l'investissement immobilier occasionne des paiements de capital et de location importants, il doit être fait dans une perspective à long terme. La Direction générale doit tenir compte de toutes les options pratiques et du coût global de chaque option. Pour fournir des services efficaces aux ministères et organismes clients, il faut avoir de l'information utile et faire une analyse complète des options.

Contexte et autres observations

8.3 La fourniture des locaux à bureaux de la fonction publique fédérale est une activité complexe et difficile. La Direction générale des services immobiliers de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, dotée d'un financement annuel d'environ 1,7 milliard de dollars, a établi un cadre utile pour la gestion des locaux à bureaux de la plupart des 187 000 fonctionnaires.

8.4 Parce qu'elle partage des fonctions et des responsabilités avec les ministères clients, la Direction générale ne contrôle pas tous les facteurs qui influent sur l'économie et l'efficience de l'acquisition des locaux à bureaux. Des ministères clients peuvent prendre et prennent effectivement des décisions qui limitent la Direction générale dans sa capacité d'adopter les solutions les plus économiques à son avis. Toutefois, la Direction générale des services immobiliers a effectivement un rôle important à jouer et doit améliorer la manière dont elle gère plusieurs aspects de ses responsabilités.

8.5 La Direction générale doit s'adapter aux changements qui touchent la fonction publique, laquelle a traversé une période de réduction des effectifs dans les années 90, pour connaître ensuite une expansion en 2001. La Direction générale doit aussi tenir compte des locaux libérés, dans la région de la capitale nationale, par le secteur de la haute technologie.

8.6 En 1991 et en 1994, nous avons indiqué que des améliorations devaient être apportées pour obtenir de l'information sur les besoins des clients de façon opportune et pour élaborer des plans de gestion des locaux à long terme.

8.7 La Direction générale adopte maintenant une démarche plus proactive; ainsi, elle examine un portefeuille d'immeubles loués par l'État et appartenant à celui-ci dans un secteur en particulier et elle prévoit les besoins de tous les clients, au lieu de répondre aux besoins de chaque client individuellement. Selon les ministères clients et le personnel de la Direction générale, celle-ci a amélioré les services qu'elle offre en mettant sur pied des unités de service à la clientèle qui sont le centre principal de liaison avec les ministères clients.

8.8 Bien que la Direction générale ait apporté des améliorations à sa planification et à sa gestion, certains problèmes persistent. Il est important de régler ces problèmes en raison du niveau important de ressources qu'elle consacre aux locaux à bureaux et de son rôle essentiel dans le soutien des ministères et des organismes qui exécutent des programmes pour les Canadiens.

Réaction du Ministère. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada est d'accord avec nos recommandations. Il indique dans ses réponses incluses dans le chapitre les plans et les mesures pour les mettre en œuvre.

Introduction

Mandat consistant à fournir des locaux à bureaux rentables pour la plupart des fonctionnaires

Le saviez-vous?

Nombre de fonctionnaires pour lesquels la Direction générale des services immobiliers gère des locaux à bureaux : **près de 187 000**.

Nombre de mètres carrés de locaux à bureaux que gère la Direction générale des services immobiliers : **4 millions**

8.9 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) fournit un large éventail de services communs pour aider les ministères et organismes clients à réaliser leurs objectifs dans le cadre de leurs programmes. La Direction générale des services immobiliers (la Direction générale) du Ministère fournit des locaux à bureaux à quelque 100 ministères et organismes pour la plupart des 187 000 fonctionnaires fédéraux. La Direction générale gère environ 5,6 millions de mètres carrés de locaux et assume la direction et l'intendance de la gestion et de l'administration des locaux à bureaux. La fourniture des locaux à bureaux de la fonction publique fédérale est une activité complexe et difficile.

8.10 La Direction générale, le Conseil du Trésor et son Secrétariat, ainsi que les ministères clients, se partagent la responsabilité liée à la fourniture de locaux à bureaux. La *Loi sur les immeubles fédéraux et les biens réels fédéraux* autorise les ministres à gérer les biens immobiliers. Le Conseil du Trésor a établi, en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, plusieurs politiques qui orientent davantage la gestion des biens immobiliers — la Politique sur les services communs, la Politique sur la gestion des biens immobiliers, la Politique sur les transferts transparents et équitables de biens immobiliers et la Politique sur les procédures et autorisations de transfert de biens immobiliers.

8.11 En vertu de la *Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux*, TPSGC gère l'ensemble des immeubles et des biens immobiliers fédéraux, à l'exception de ceux dont la gestion est confiée à un autre ministre, à un autre conseil, à un autre organisme ou à une autre société. Par exemple, le Ministère n'est pas responsable des locaux à bureaux des sociétés d'État. Il est le gardien désigné des locaux à bureaux, de certaines installations à utilisation commune, des infrastructures et de la Cité parlementaire. Dans certaines circonstances, TPSGC peut percevoir des recettes auprès des ministères et organismes clients pour les services qu'il assure dans le cadre de l'administration des biens immobiliers fédéraux.

Responsabilité de l'acquisition des locaux à bureaux partagée avec les ministères clients

8.12 La Direction générale des services immobiliers de TPSGC s'efforce de trouver des solutions qui répondent aux besoins des ministères clients. Elle définit des options qui, selon la nature des besoins, peuvent comprendre des baux à court terme ou des solutions à plus long terme comme l'achat de locaux, les ententes de bail-achat ou les baux à long terme. La solution la plus rentable peut consister à déménager le personnel d'un ministère client dans un autre immeuble — ou encore à le laisser occuper les mêmes locaux.

8.13 Bien que la Direction générale s'efforce de trouver les solutions les plus rentables pour répondre aux besoins des ministères clients, ceux-ci peuvent refuser d'accepter les solutions proposées. Le coût global des locaux à bureaux

dépend donc d'un ensemble de décisions, dont certaines sont prises par les ministères clients.

8.14 La Direction générale gère des locaux à bureaux dans quelque 2 500 endroits au Canada. Environ 250 emplacements se trouvent dans des immeubles à bureaux appartenant à l'État. Environ 750 opérations de location ont été conclues au cours de chacun des exercices financiers 1999–2000 et 2000–2001. Sur une superficie totale de quelque 5,6 millions de mètres carrés, 54 p. 100 des locaux appartiennent à l'État, 38 p. 100 sont loués et 8 p. 100 ont été obtenus par bail-achat. Quatre millions de mètres carrés sont utilisés pour des locaux à bureaux. Le reste, soit 1,6 million de mètres carrés, est utilisé pour des locaux à usage particulier, comme des laboratoires et des entrepôts. La Direction générale gère son parc immobilier et obtient de nouveaux locaux en les construisant, en faisant l'acquisition et en les louant. Ses responsabilités incluent la fourniture de services stratégiques de gestion des locaux, ce qui permet aux ministères et organismes clients de se concentrer sur la réalisation efficiente de leurs programmes.

8.15 **La Direction générale entretient des relations différentes selon les divers types de clients.** En vertu des politiques du Conseil du Trésor sur le cadre de gestion des biens immobiliers et sur les services communs, TPSGC est le gardien désigné des locaux à bureaux d'utilisation générale. La Direction générale des services immobiliers fournit des services communs obligatoires financés au moyen d'un crédit central. Toutefois, elle fournit également des services facultatifs à d'autres ministères gardiens contre rémunération — par exemple, des services d'architecture et de génie. Chaque ministère paie ces services à même son budget. La Direction générale gère les recettes et les dépenses liées à ses services facultatifs à partir d'un fonds renouvelable.

8.16 Bien que la plupart des ministères ne paient pas les services de gestion des locaux de la Direction générale, celle-ci a effectivement des clients débiteurs (ou clients remboursants) — Développement des ressources humaines Canada (DRHC), par exemple, qui paie à la Direction générale les services de gestion des locaux à partir de son propre budget. Le statut de client remboursant est déterminé par les lois ou les politiques. À la différence des clients gardiens, qui gèrent et paient leurs locaux, la plupart des clients remboursants n'ont pas l'option de faire appel au secteur privé pour leurs locaux à bureaux parce qu'il s'agit d'un service commun obligatoire au gouvernement fédéral, à moins qu'on leur accorde une exemption.

8.17 Le financement par crédits de la Direction générale couvre les coûts de base des locaux appartenant à l'État — soit ceux qui sont liés à l'exploitation, à l'entretien, à la réparation et à l'amélioration des biens — et les coûts de location et d'aménagement des locaux loués par l'État. Les clients doivent assumer les coûts de l'équipement et du mobilier.

8.18 La Direction générale contrôle l'utilisation des locaux au moyen d'enveloppes prévues à cette fin. À la suite de l'Examen des programmes fédéraux et de l'établissement du Cadre de TPSGC sur le leadership partagé en matière de locaux, des enveloppes ont été établies pour chaque ministère

5

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

Micromedia
ProQuest

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

d'après les locaux que chacun occupait en 1995. La Direction générale gère ces enveloppes. Lorsque les ministères et les organismes fédéraux ont besoin de locaux supplémentaires, ils peuvent être financés de deux façons. Premièrement, on peut obtenir du Conseil du Trésor l'approbation d'augmenter le crédit de base de la Direction générale pour assumer les coûts des locaux à bureaux liés à un nouveau programme. Deuxièmement, les ministères et les organismes peuvent financer les nouveaux locaux à partir de leur propre budget.

8.19 Tout comme les enveloppes allouées pour les locaux, qui limitent la superficie des locaux que la Direction générale finance pour chacun des ministères et organismes, celle-ci limite la qualité des locaux à bureaux. Elle ne finance qu'une partie des améliorations apportées aux locaux à bureaux, d'après ses normes d'aménagement. Pour les locaux additionnels ou les travaux d'aménagement supplémentaires qui dépassent les normes établies, les ministères clients doivent payer les frais à partir de leur propre budget.

8.20 Les fonds que la Direction générale avait prévu dépenser en 2001-2002 totalisaient 2,45 milliards de dollars. De ce montant, une somme de 257 millions de dollars devait provenir des clients remboursants de la Direction générale et un montant de 1,448 milliard de dollars, du crédit central, totalisant des dépenses brutes de 1,705 milliard de dollars (voir la pièce 8.1). La somme de 745 millions de dollars qui reste devait provenir des recettes perçues auprès des ministères gardiens, gérées par l'entremise du fonds renouvelable.

Le saviez-vous?

Sommes dépensées par la Direction générale des services immobiliers chaque année pour des locaux à bureaux : **1,7 milliard de dollars**

Une saine planification et des données utiles sont essentielles à la prestation de services rentables

8.21 Afin de gérer ses ressources financières, la Direction générale a besoin de prévisions à jour et exactes par rapport aux budgets planifiés. Afin de gérer efficacement les locaux à bureaux, elle collabore avec les ministères clients

Pièce 8.1 Sommaire des dépenses prévues de la Direction générale des services immobiliers pour 2001-2002

Dépenses prévues	2001-2002 (en millions de dollars)
Immeubles de bureaux appartenant à l'État (entretien et construction)	654
Locaux à bureaux loués	581
Locaux à bureaux obtenus par bail-achat	135
Salaires et frais indirects non facturables aux clients	156
Paiement tenant lieu d'impôts	123
Ponts et autoroutes	56
Dépenses brutes	**1 705**

Source : Direction générale des services immobiliers

d'après les locaux que chacun occupait en 1995. La Direction générale gère ces enveloppes. Lorsque les ministères et les organismes fédéraux ont besoin de locaux supplémentaires, ils peuvent être financés de deux façons. Premièrement, on peut obtenir du Conseil du Trésor l'approbation d'augmenter le crédit de base de la Direction générale pour assumer les coûts des locaux à bureaux liés à un nouveau programme. Deuxièmement, les ministères et les organismes peuvent financer les nouveaux locaux à partir de leur propre budget.

8.19 Tout comme les enveloppes allouées pour les locaux, qui limitent la superficie des locaux que la Direction générale finance pour chacun des ministères et organismes, celle-ci limite la qualité des locaux à bureaux. Elle ne finance qu'une partie des améliorations apportées aux locaux à bureaux, d'après ses normes d'aménagement. Pour les locaux additionnels ou les travaux d'aménagement supplémentaires qui dépassent les normes établies, les ministères clients doivent payer les frais à partir de leur propre budget.

8.20 Les fonds que la Direction générale avait prévu dépenser en 2001-2002 totalisaient 2,45 milliards de dollars. De ce montant, une somme de 257 millions de dollars devait provenir des clients remboursants de la Direction générale et un montant de 1,448 milliard de dollars, du crédit central, totalisant des dépenses brutes de 1,705 milliard de dollars (voir la pièce 8.1). La somme de 745 millions de dollars qui reste devait provenir des recettes perçues auprès des ministères gardiens, gérées par l'entremise du fonds renouvelable.

Le saviez-vous?

Sommes dépensées par la Direction générale des services immobiliers chaque année pour des locaux à bureaux : **1,7 milliard de dollars**

Une saine planification et des données utiles sont essentielles à la prestation de services rentables

8.21 Afin de gérer ses ressources financières, la Direction générale a besoin de prévisions à jour et exactes par rapport aux budgets planifiés. Afin de gérer efficacement les locaux à bureaux, elle collabore avec les ministères clients

Pièce 8.1 Sommaire des dépenses prévues de la Direction générale des services immobiliers pour 2001-2002

Dépenses prévues	2001-2002 (en millions de dollars)
Immeubles de bureaux appartenant à l'État (entretien et construction)	654
Locaux à bureaux loués	581
Locaux à bureaux obtenus par bail-achat	135
Salaires et frais indirects non facturables aux clients	156
Paiement tenant lieu d'impôts	123
Ponts et autoroutes	56
Dépenses brutes	**1 705**

Source : Direction générale des services immobiliers

pour assurer l'exactitude de l'information sur le parc immobilier interne et l'offre sur le marché, et pour prévoir la demande des clients. Comme elle doit gérer un grand nombre de baux, de locataires et de coûts liés aux locaux, la Direction générale a besoin de données utiles ainsi que de procédures de facturation exactes et à jour pour facturer ses services.

Les attentes des clients changent

8.22 La Direction générale exerce ses activités dans un milieu en évolution. En mai 1998, elle a commencé à confier au secteur privé les services de gestion immobilière d'un grand nombre d'immeubles gouvernementaux. Développement des ressources humaines Canada, qui est l'un de ses deux clients les plus importants, rembourse intégralement ses coûts depuis 1997; l'autre client, soit l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC), est habilité, grâce à sa loi constitutive, à gérer ses propres locaux. Actuellement, l'Agence examine, avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et TPSGC, les modalités de financement lui permettant de devenir un client remboursant. À titre de client remboursant, c'est l'Agence, et non la Direction générale, qui paierait le coût de ses locaux à bureaux. Dans certaines régions de TPSGC, ces deux clients représentent environ 50 p. 100 du volume d'activités de la Direction générale. Tous les ministères clients exigent un service plus rapide et une meilleure reddition de comptes à l'égard des services immobiliers. Les clients remboursants participent davantage aux décisions portant sur leurs investissements immobiliers.

Objet de la vérification

8.23 La vérification portait sur les pratiques de planification, d'acquisition et de gestion de la Direction générale des services immobiliers de TPSGC liées à la fourniture des locaux des fonctionnaires fédéraux. Nous n'avons pas vérifié les pratiques d'aliénation des biens ou les grands projets de l'État. Nous avons choisi et examiné un échantillon d'opérations dans quatre régions du Ministère, dont le secteur de la capitale nationale. On trouvera des détails supplémentaires sur la vérification à la fin du chapitre, dans la section intitulée À propos de la vérification.

Le **secteur de la capitale nationale** désigne la région du Ministère qui administre les services de gestion des locaux à bureaux dans la zone géographique appelée « région de la capitale nationale ».

Observations et recommandations

Planification de l'acquisition des locaux à bureaux

8.24 La Direction générale doit établir l'équilibre entre les besoins et les exigences de quelque 100 ministères et organismes gouvernementaux et entre l'offre de locaux à bureaux dans son propre parc immobilier et sur le marché. C'est là un défi de taille. Des locaux à bureaux peuvent devenir disponibles à différents moments, dans différentes régions et en quantités différentes. Il est difficile d'harmoniser l'offre de locaux et les besoins spécifiques d'un ministère pour un type de local en particulier, à un endroit et à un moment précis. Il faut disposer de renseignements utiles pour planifier la réponse aux besoins des ministères et des organismes à l'aide de la superficie qui sera disponible au moment requis.

8.25 En particulier, la Direction générale doit avoir de l'information utile sur l'offre, c'est-à-dire de l'information concernant les locaux offerts sur le marché et dans son parc immobilier excédentaire. Nous nous attendions à ce que la Direction générale recueille et utilise l'information sur l'offre pour profiter des occasions sur le marché et pour planifier la construction d'immeubles par l'État, le cas échéant.

8.26 Nous avons constaté que la Direction générale est dotée de différents outils, conçus pour lui permettre d'obtenir l'information dont elle a besoin lors de sa planification stratégique. Ces outils sont importants, puisqu'ils fournissent l'information essentielle portant, par exemple, sur la conjoncture du marché et sur l'offre et la demande potentielles; la Direction générale a besoin de cette information pour étayer ses décisions d'investissement. Cette information est établie à partir des plans stratégiques locaux, régionaux et nationaux.

Les éléments clés du cadre de planification à long terme ne sont pas établis ou mis en place de façon cohérente

8.27 Bien que nous nous attendions à ce que la Direction générale ait une orientation explicite en matière de planification stratégique, nous avons constaté que son cadre de planification n'indique pas clairement l'information sur l'offre que le secteur de la capitale nationale et les régions devraient utiliser aux fins de leur planification, et comment ils devraient s'en servir. Par exemple, les régions ne préparent pas systématiquement de stratégie régionale d'investissement, et le cadre stratégique de la Direction générale ne renferme aucune ligne directrice sur les dates auxquelles on s'attend à ce qu'elles préparent cette stratégie. La stratégie locale d'investissement sert à obtenir de l'information sur l'offre par grande ville; elle tient compte de l'offre et de la demande actuelles, ainsi que des besoins prévus des clients, et elle recommande l'une des trois options suivantes : la construction, l'acquisition ou la location. Elle tient également compte des principales tendances et des taux d'inoccupation sur le marché local.

8.28 La stratégie locale d'investissement n'est pas systématiquement préparée et utilisée : elle doit être préparée pour une ville ou une collectivité en particulier et doit être utilisée pour examiner les priorités régionales plus pressantes. Cette stratégie est censée faire un examen complet des hypothèses de planification et d'autres variables au moins une fois tous les cinq ans. Toutefois, 4 des 13 stratégies locales que nous avons examinées avaient été établies depuis plus de 5 ans. De plus, nous avons constaté que des stratégies locales n'avaient pas été élaborées ou mises en place sur tous les marchés. Par exemple, lors de notre vérification, il n'existait aucune stratégie locale à jour pour Montréal ou Québec. En outre, la stratégie locale pour la région de la capitale nationale n'était plus pertinente : ses recommandations se fondaient sur une hypothèse de la demande qui n'était plus valide. Autrement dit, elle n'avait pas prévu la croissance dans la région de la capitale nationale; elle supposait que la réduction des effectifs se poursuivrait. Le secteur de la capitale nationale du Ministère n'a pas mis en place la stratégie locale parce qu'il n'a pas déterminé la façon d'en appliquer les recommandations.

La stratégie locale du secteur de la capitale nationale précise que l'application de la stratégie locale nécessite l'élaboration de certains éléments comme la stratégie de location et un plan de réaménagement. Ces éléments cruciaux n'ont pas encore été élaborés. Nous avons également remarqué des cas où les comités de surveillance de la Direction générale ont reporté des décisions visant la recommandation de projets parce qu'il n'existait aucune stratégie locale permettant de savoir si les investissements proposés s'harmonisaient avec l'information disponible sur l'offre et la demande.

Un grand nombre de questions ne sont pas nouvelles

8.29 En 1991, notre bureau a préparé un rapport sur les activités de planification et de location de locaux à bureaux exercées par le ministère des Travaux publics, comme il s'appelait à l'époque. En 1994, nous avons préparé un rapport sur la gestion et l'exploitation des immeubles à bureaux appartenant à l'État par le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux et les ministères gardiens. Nous avons formulé plusieurs recommandations pour que le Ministère prenne les moyens nécessaires afin de définir, dès le début, les besoins des utilisateurs, de réduire les délais de livraison et de mieux gérer les coûts de location. Nous avons également recommandé que le Ministère améliore l'information sur le rendement financier et opérationnel pour qu'il puisse gérer plus efficacement les ressources qu'il consacre aux locaux à bureaux.

8.30 En 1998, la fonction interne de la vérification de TPSGC a conclu que des éléments du processus de planification des immobilisations à long terme ne répondaient pas vraiment aux besoins. Elle a signalé que bon nombre de documents de planification clés n'avaient pas été élaborés ou n'étaient pas à jour. Les documents qui existaient effectivement n'étaient pas utilisés de façon cohérente et n'étaient pas non plus liés entre eux.

8.31 Si l'on ne dispose pas de plans régionaux et de données nationales uniformes sur l'offre, il est difficile, pour la Direction générale, d'harmoniser les locaux disponibles avec les besoins des ministères clients. La direction reconnaît que cette situation nuit à sa capacité de planification stratégique.

8.32 **Recommandation.** La Direction générale des services immobiliers de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada devrait appliquer intégralement son propre cadre de planification et sa propre stratégie d'investissement pour les locaux à bureaux. Elle devrait s'assurer que tous les documents stratégiques sont préparés en temps opportun et que les stratégies sont mises en application.

Réponse du Ministère. D'accord. La Direction générale des services immobiliers procède déjà à l'élaboration et à la mise à jour des stratégies locales d'investissement. En outre, elle examinera les plans régionaux d'investissement et les associera aux stratégies locales d'investissement.

Acquisition de locaux à bureaux et gestion de la demande

La gestion de la demande est une responsabilité partagée entre la Direction générale des services immobiliers et les clients

8.33 La Direction générale des services immobiliers compte sur les ministères clients pour lui présenter des renseignements exacts sur leurs besoins en locaux à bureaux assez longtemps d'avance pour qu'elle puisse examiner toutes les solutions possibles. Nous nous attendions à ce que la Direction générale recueille des données exactes et à jour sur la demande de locaux à bureaux et à ce qu'elle s'en serve pour répondre aux besoins actuels de ses clients, pour prévoir et planifier les besoins futurs des utilisateurs, et pour choisir les meilleures installations d'après une analyse complète des options.

8.34 Le cadre de gestion des locaux de la Direction générale stipule que la convention directrice d'occupation des locaux (la convention) est le principal instrument de responsabilisation entre les ministères, les organismes et la Direction générale. La convention énonce les rôles et responsabilités et, en vertu de celle-ci, les ministères et organismes acceptent de travailler en collaboration avec la Direction générale pour cerner leurs besoins futurs. La convention permet de transférer une partie de la responsabilité du prestataire de services à l'utilisateur; la Direction générale peut ainsi consacrer davantage d'efforts et de ressources à la satisfaction des besoins des clients. La convention est importante parce que la Direction générale ne peut pas, à elle seule, élaborer une stratégie nationale de gestion des locaux à long terme pour chaque ministère et organisme. Avant de mettre en place les conventions, la Direction générale a également besoin, comme point de départ, de données exactes sur son parc immobilier à l'échelle nationale et sur les projets de chaque client.

8.35 En 1991, la Direction générale s'est engagée à conclure des conventions nationales avec les ministères et organismes fédéraux. Toutefois, à l'heure actuelle, elle a conclu des conventions directrices d'occupation des locaux avec seulement 5 des quelque 100 ministères et organismes qu'elle sert. Même si la direction affirme que les particularités des conventions ont changé depuis 1991, elle reconnaît effectivement l'importance des conventions. Elle indique qu'un certain nombre de conventions sont en voie d'élaboration et qu'il faut en négocier un plus grand nombre.

8.36 La Direction générale n'a pas encore élaboré de plans de gestion des locaux à long terme pour chacun des ministères et organismes; elle doit le faire pour qu'elle-même et ses clients puissent planifier et optimiser la rentabilité de leurs locaux à bureaux. Nous croyons savoir que certains ministères, dont DRHC et Santé Canada, travaillent en collaboration avec la Direction générale pour élaborer ces plans à long terme.

8.37 **Recommandation.** La Direction générale des services immobiliers devrait respecter sa propre politique et collaborer avec les ministères et les organismes pour élaborer des plans de gestion des locaux à l'échelle nationale et des conventions directrices d'occupation des locaux.

Réponse du Ministère. D'accord. La Direction générale des services immobiliers s'efforcera d'élaborer un plus grand nombre de protocoles d'entente, d'abord avec nos clients principaux; cela nécessitera toutefois la collaboration et l'engagement de nos clients.

L'information n'est pas communiquée en temps opportun

8.38 Le personnel de la Direction générale nous a fait savoir que souvent, il ne reçoit pas l'information sur la demande de locaux au moment opportun et que les besoins des ministères clients peuvent changer durant le processus d'acquisition des locaux. Parce qu'elle reçoit de l'information en retard sur les besoins des utilisateurs ou que ces besoins changent plus tard dans le processus, la Direction générale est limitée dans ses options : la construction ou l'achat de locaux nécessite un délai d'exécution plus long que la location. La Direction générale court également le risque de payer des loyers sans avoir de locataire si, durant le processus d'acquisition de locaux, le client change d'idée et décide de ne pas déménager.

8.39 Nous avons constaté que la Direction générale n'a pas de processus systématique lui permettant de surveiller la rapidité des opérations, le délai d'exécution que lui donnent ses clients et le temps nécessaire pour répondre aux besoins.

8.40 La Direction générale connaît les dates de renouvellement des baux, mais ne se sert pas de cette information pour planifier systématiquement les besoins en locaux. Bien que son cadre stratégique précise qu'il faudrait prévoir un délai suffisant pour le processus de gestion des locaux, nous avons constaté que le cadre de gestion et de location des locaux à bureaux de la Direction générale n'indique pas clairement le moment où le processus devrait se mettre en branle. Ce processus n'est doté d'aucun mécanisme officiel qui déclenche automatiquement la prise de contact avec le client et l'analyse des options.

8.41 Le personnel de la Direction générale nous a fait savoir qu'un délai de 18 mois est généralement suffisant pour l'examen des options d'achat ou de location. Nous avons constaté que le processus avait été lancé avant ce délai de 18 mois pour 47 p. 100 des dossiers que nous avons examinés, et après ce délai dans le cas des autres dossiers. Des 13 cas où le tarif de location dépassait les taux du marché, il y en avait 4 où la Direction générale avait eu peu de temps pour examiner les options d'achat ou de construction.

8.42 Dans notre examen des décisions des comités de surveillance, nous avons constaté certains cas où les clients n'ont pas fourni à la Direction générale les renseignements et les engagements nécessaires dans les délais prévus. La Direction générale éprouve depuis longtemps de la difficulté à obtenir, dès le début du processus, de l'information auprès des clients sur leurs besoins futurs. La direction croit que l'établissement des unités de service à la clientèle (dont il sera question plus loin dans ce chapitre du rapport) a amélioré quelque peu la situation.

8.43 D'autres facteurs empêchent la Direction générale de répondre dans les délais aux besoins des ministères clients. Par exemple, le personnel de la Direction générale nous a fait savoir que celle-ci est informée du fait que les programmes ministériels sont élargis seulement après que le Conseil du Trésor ait pris les décisions correspondantes. Cela lui laisse donc peu de temps pour faire l'acquisition des locaux supplémentaires nécessaires. Les ministères clients doivent faire connaître leurs besoins le plus rapidement possible.

La Direction générale s'expose à des risques lorsque les engagements des clients ne sont pas garantis

8.44 La Direction générale fait souvent l'acquisition de locaux pour répondre à une demande précise. Dans de tels cas, elle a déjà conclu une entente avec un ministère client pour qu'il s'installe dans les locaux. Or, elle a récemment commencé à faire l'acquisition de locaux sans avoir conclu d'entente avec ses clients pour l'occupation des locaux. Elle peut ainsi profiter des occasions qui s'offrent à elle pour faire l'acquisition de biens immobiliers à des prix favorables. En disposant déjà des locaux nécessaires, elle peut aussi réduire le délai qu'il faut compter pour répondre à la demande lorsqu'elle est exprimée. Lorsqu'elle fait l'acquisition de locaux avant de conclure une entente avec un client particulier, la Direction générale risque cependant de payer des loyers où il n'y a pas de locataire, dans l'éventualité où un ministère change d'avis à propos du déménagement ou refuse de s'installer dans les locaux dont on a fait l'acquisition.

8.45 Nous avons examiné deux cas où la Direction générale a fait l'acquisition de locaux à bureaux généraux sans avoir obtenu un engagement de la part des clients.

8.46 Dans le premier cas, après avoir loué les locaux, la Direction générale a négocié avec un ministère client pendant plusieurs mois et pensait qu'une entente serait bientôt conclue. Cependant, le ministère client a décidé de ne pas déménager dans l'immeuble loué.

8.47 La Direction générale avait loué l'immeuble déjà aménagé pour des locaux à bureaux et a rapidement trouvé un autre ministère client qui était intéressé à ce genre de locaux et à ce secteur de la région de la capitale nationale. Le client s'est maintenant engagé à déménager à une date précise. La Direction générale est d'avis que, dans ce cas, elle a réussi à gérer les risques liés à l'acquisition de locaux sans avoir un engagement auprès d'un client en particulier.

8.48 Dans le deuxième cas, la Direction générale avait fait l'acquisition de locaux pour répondre à une demande générale. Il fallait réaliser des travaux de construction pour ajouter des étages à l'immeuble avant qu'il puisse être occupé. Dans ce cas, la Direction générale a eu beaucoup de difficulté à trouver un ministère client qui était disposé à déménager dans ces locaux.

8.49 Il était clair que le client éventuel identifié par la Direction générale ne voulait pas s'installer dans un établissement situé dans une partie aussi éloignée de la région de la capitale nationale. Ce client avait alors évoqué, comme un problème grave, le transport en commun. Nous n'avons pas pu déterminer si la Direction générale avait dûment tenu compte de cette question avant de faire l'acquisition des locaux. En fait, d'après le dossier, la Direction générale avait prévu que le client pourrait hésiter à déménager à cet endroit précis.

8.50 En fin de compte, on a décidé que ce client ne déménagerait pas. On a par la suite repéré un autre client, qui devrait déménager en décembre 2002, si tout se déroule conformément au plan. La date d'occupation est de 16 mois postérieure à la date prévue à l'origine par la Direction générale.

8.51 Même si ce déménagement se déroule comme on le prévoit actuellement, la Direction générale aura payé plus de 2,7 millions de dollars de loyer pour un immeuble non occupé. Dans ce cas, elle a eu de la difficulté à gérer les risques que comporte l'acquisition de locaux sans avoir d'abord trouvé le client qui les occuperait.

8.52 Dans le premier cas, ce risque a été atténué parce que l'état et l'aménagement des locaux répondaient déjà aux besoins du client éventuel. De plus, l'immeuble se trouvait dans un secteur convenable.

8.53 Dans le deuxième cas, le risque était beaucoup plus difficile à gérer. Il a fallu réaliser des travaux de construction dans un immeuble pour lequel l'emplacement permettait difficilement de trouver les clients. Nous nous préoccupons du fait que la Direction générale s'est engagée à signer un bail de neuf ans à cet endroit quand elle avait des raisons de croire, dès le début du processus, qu'elle aurait de la difficulté à trouver un client. En outre, parce qu'il y avait des travaux de construction à effectuer, que l'on n'avait pas identifié de client pour occuper les locaux et qu'on n'avait pas défini les besoins de la clientèle à l'étape de la planification de l'acquisition, il était très probable que les locaux ne seraient pas prêts à temps.

8.54 Comme nous l'avons noté auparavant, l'acquisition de locaux avant qu'un client s'engage à s'y installer peut être avantageuse. Toutefois, la Direction générale doit évaluer la probabilité de trouver un client disposé à occuper les locaux et tenir compte du risque d'accroissement des coûts si on ne trouve pas de client dans un délai raisonnable.

Les décisions prises par les ministères clients peuvent limiter les options qui s'offrent à la Direction générale

8.55 Un ministère client peut faire savoir que les locaux proposés par la Direction générale ne répondent pas à ses besoins opérationnels. Dans certains cas, les ministères clients insistent pour avoir un endroit précis, ce qui empêche en fait la Direction générale de jouer son rôle dans la recherche de la meilleure option. Nous avons relevé des cas où les ministères clients avaient bien fait comprendre qu'ils n'avaient pas l'intention de sortir de leurs locaux actuels. Dans ces cas, la Direction générale a dû renoncer à chercher des solutions qui auraient pu être rentables.

8.56 L'analyse des options doit tenir compte de leurs coûts à long terme. Comme l'investissement immobilier occasionne des paiements de capital et de location importants, il nécessite souvent une perspective à long terme. Les politiques du Conseil du Trésor obligent la Direction générale à prendre ses décisions en fonction des coûts à long terme des options disponibles. Toutefois, nous avons constaté qu'elle n'examinait pas l'option d'achat ou de construction, mais qu'elle limitait ses analyses à l'option de location, dans certains cas parce qu'elle n'avait pas suffisamment de temps pour tenir compte de toutes les solutions de rechange. Même dans les cas où il n'existait pas de locaux appartenant à l'État, elle se contentait d'étudier l'option de location seulement.

8.57 Dans ses analyses, la Direction générale compare la valeur actuelle nette des flux monétaires actualisés des différentes options. Nous avons remarqué que la durée de la location peut influer sur les résultats de la comparaison : un bail à court terme paraît moins coûteux que l'option d'achat ou de construction. En calculant les coûts de location d'après la durée complète de location des locaux, les options de location et d'achat seraient plus comparables.

8.58 Dans notre échantillon de 80 dossiers, nous avons relevé 9 cas où des locaux avaient été loués pendant plus de 20 ans. Nous nous préoccupons du fait qu'à long terme, le renouvellement des baux n'est pas toujours la solution la plus économique. Nous avons observé que dans son analyse des options, la Direction générale n'utilisait pas toujours l'information portant sur le total des paiements de location ou qu'elle ne faisait pas un suivi des dates de location originales. Elle ne surveillait pas le coût total de la location à long terme.

8.59 Bien que nous reconnaissions que ses décisions de location puissent être déterminées par des facteurs différents du coût, par exemple la nécessité, pour un client, de rester dans ses locaux actuels pour des raisons opérationnelles, ou l'absence de financement des immobilisations, nous sommes d'avis que la Direction générale doit analyser intégralement toutes les solutions de rechange pratiques — y compris l'intégralité de leurs coûts — avant de choisir une option.

8.60 Dans certains cas, le client n'a que des besoins temporaires et une solution à plus long terme ne serait pas pratique. Toutefois, en ce qui concerne la plupart des besoins courants, nous nous préoccupons du fait que, dans ses méthodes d'analyse des options, la Direction générale puisse privilégier le renouvellement des baux à court terme comme solution la moins coûteuse, alors qu'en réalité cette option peut être la plus coûteuse à long terme.

8.61 **Recommandation.** La Direction générale des services immobiliers devrait examiner ses méthodes d'analyse des options pour s'assurer de prendre en considération l'ensemble des options à long terme lorsque cela est possible.

Réponse du Ministère. D'accord. Tel qu'énoncé dans le chapitre, la démarche de la Direction générale des services immobiliers est maintenant axée sur une gestion de l'approvisionnement plus proactive, fondée sur les acquisitions de portefeuille. Cela lui permet d'acquérir les biens appropriés et d'établir des délais d'exécution pertinents, afin d'examiner toutes les solutions d'investissement. La Direction générale établira également un processus selon lequel les baux venant à expiration seront signalés bien à l'avance, pour veiller à ce que toutes les solutions d'investissement pertinentes puissent être examinées, dans le cadre du remplacement ou du renouvellement du bail.

L'élaboration d'une analyse détaillée des coûts à long terme ne constitue que la première étape. Lorsque les avantages à long terme semblent indiquer qu'il est préférable d'acheter ou de construire, le Conseil du Trésor doit être prêt à envisager le financement de ces solutions.

La Direction générale a un point de contact unique pour les ministères clients

8.62 En 1995–1996, la Direction générale a été restructurée pour simplifier le service à la clientèle grâce au principe du guichet unique, soit l'unité de service à la clientèle. Selon la vérification interne de TPSGC, les ministères clients et les employés de la Direction générale avaient, en général, une perception positive de ce changement. Les unités de service à la clientèle ont un contact permanent avec chacun des ministères et organismes clients. Elles sont appuyées par des représentants de plusieurs centres d'expertise : services de gestion des biens et des installations, services d'architecture et de génie, services de gestion des locaux à bureaux et des biens immobiliers, gestion stratégique, et cadre stratégique et gestion des ressources. Les unités de service à la clientèle sont en poste dans le secteur de la capitale nationale et dans les cinq autres régions de TPSGC. Chaque unité de service à la clientèle travaille en étroite collaboration avec les responsables de la gestion des installations de chaque ministère et de chaque organisme.

8.63 **Le rôle du conseiller, Services aux clients, est essentiel à la gestion de la demande.** En tant que fournisseur de services communs spécialisés, la Direction générale a besoin de professionnels qualifiés qui connaissent les services immobiliers et le secteur de la location. Selon les ministères clients et le personnel de la Direction générale, en regroupant les diverses fonctions dans des unités de service à la clientèle, la Direction générale a amélioré ses services. Le conseiller, Services aux clients (CSC) est l'agent de liaison principal des clients dans l'unité de service à la clientèle pour tous leurs besoins en locaux.

8.64 Le CSC doit obtenir des renseignements opportuns sur la demande de locaux; il doit faire l'analyse des options; en outre, il coordonne, globalement, la prestation de services portant sur le renouvellement des baux ou la réinstallation des clients. Dans certaines régions, cependant, les cadres et les ministères clients de la Direction générale nous ont dit qu'ils se préoccupaient du fait que les CSC pouvaient avoir trop de travail, ce qui affectait les niveaux de service. À leur avis, les responsabilités des CSC peuvent être excessives et ils n'ont pas toujours des outils adéquats, comme l'information sur les coûts, pour s'acquitter efficacement de leurs tâches. La fonction de la vérification interne de TPSGC a recommandé en 1998 qu'on aide davantage les CSC à assumer leurs responsabilités. « Le modèle de gestion d'entreprise crée des attentes extrêmement élevées à l'égard des CSC. Le succès de ce modèle repose carrément sur leurs épaules », selon le rapport de vérification.

8.65 La Direction générale nous a fait savoir que sur les 223 postes de CSC, 55 postes étaient vacants en juillet 2002. La Direction générale examine la charge de travail et les plans visant à revoir les responsabilités des CSC.

Les décisions de la direction ne sont pas documentées de façon uniforme

8.66 Au total, nous avons examiné 80 dossiers de la Direction générale de 4 régions du Ministère, dont le secteur de la capitale nationale. Dans le cadre de la politique de la Direction générale, le personnel doit établir des rapports d'analyse des investissements et des rapports d'analyse du marché pour toutes

les nouvelles opérations de location et toutes les opérations de renouvellement de baux.

8.67 **Des documents importants ne se trouvent pas toujours dans les dossiers.** D'après l'échantillon que nous avons examiné, il semble que la direction ne surveille pas systématiquement les activités clés, comme le coût des baux et les délais d'exécution des projets. Dans les 80 dossiers examinés, nous avons constaté que 29 p. 100 des dossiers ne comprenaient pas de rapports d'analyse des investissements et que 34 p. 100 des dossiers ne comprenaient pas de rapports d'analyse du marché. Après une recherche faite par les bureaux régionaux, la Direction générale nous a fourni des renseignements qui ne figuraient pas dans les dossiers examinés. Les résultats définitifs montrent qu'il n'y avait pas de rapports d'analyse des investissements dans 14 p. 100 des dossiers et qu'il n'y avait pas de rapports d'analyse du marché dans 21 p. 100 des dossiers.

8.68 Nous nous préoccupons du manque d'information dans les dossiers parce que cela laisse entendre que les employés de la Direction générale qui en ont besoin n'ont pas les outils nécessaires pour s'acquitter de leurs fonctions. De plus, sans les rapports d'analyse du marché, la Direction générale ne peut pas savoir si elle obtient les prix les plus avantageux.

8.69 La politique de la Direction générale oblige le secteur de la gestion des biens et des installations à préparer, une fois par an, des rapports sur le rendement des immeubles afin de pouvoir évaluer l'état des immeubles loués. L'information que contiennent ces rapports permet à la Direction générale de savoir si les locateurs s'acquittent de leurs responsabilités en matière d'entretien de leurs immeubles selon les normes établies. Nous avons examiné les rapports sur le rendement des immeubles pour les locaux loués dans la région de la capitale nationale.

8.70 Nous avons examiné 19 baux et constaté que la Direction générale avait reçu seulement 9 rapports; les rapports fournis ne comprenaient que des renseignements sommaires dont l'utilité était discutable. La Direction générale doit déterminer si le processus actuel d'examen du rendement des immeubles est efficace aux fins de la gestion des immeubles loués.

8.71 **Recommandation.** Dans le cadre de la gestion de l'acquisition des locaux à bureaux, la Direction générale des services immobiliers devrait faire preuve de plus de rigueur dans la collecte et l'utilisation de l'information, y compris les données sur la demande. Elle devrait s'assurer que les décideurs disposent des rapports nécessaires pour chaque opération d'acquisition et que les décisions soient documentées.

Réponse du Ministère. D'accord. Tel qu'indiqué dans le chapitre, il est essentiel que les clients définissent leurs besoins bien à l'avance. La Direction générale des services immobiliers s'efforcera de recueillir plus rapidement l'information relative aux demandes des clients. Elle prendra également les mesures nécessaires pour améliorer la rapidité d'extraction et l'exactitude des données du Système de demande de locaux des clients, et s'assurera que les

fichiers contiennent les rapports appropriés. En outre, un nouvel outil automatisé pour évaluer l'état de nos propres immeubles (RECAPP®) est au stade de la mise en œuvre.

Gestion de l'information

La Direction générale n'a pas de données complètes et exactes sur les coûts de ses services

8.72 Nous nous attendions à ce que la Direction générale ait une capacité adéquate en matière de gestion financière et de présentation de rapports, dont des données à jour et exactes, pour gérer efficacement ses ressources et pour répondre aux besoins des clients.

8.73 Les clients de la Direction générale qui sont financés par crédits doivent avoir de l'information utile sur leurs enveloppes allouées pour les locaux, afin de connaître les coûts qu'ils devront payer. Les clients qui remboursent entièrement les coûts, comme Développement des ressources humaines Canada (DRHC), connaissent déjà le coût des services de la Direction générale parce qu'ils les paient. Ces clients sont plus exigeants, ont plus d'information et sont mieux en mesure d'obliger la Direction générale à rendre compte des sommes dépensées et des résultats obtenus.

8.74 La Direction générale reconnaît que les systèmes d'information sont essentiels pour appuyer ses processus opérationnels de base. Elle gère les données de ses 16 systèmes nationaux.

8.75 La Direction générale et les ministères clients ont reconnu que les systèmes d'information de la Direction générale comportent d'importantes lacunes. La Direction générale a cerné les préoccupations suivantes :

- les systèmes existants ne permettent pas d'appuyer le modèle de gestion d'entreprise de la Direction générale;
- les systèmes ne sont ni intégrés ni cohérents;
- le personnel, la direction et les clients ont difficilement accès à l'information de la Direction générale lorsqu'ils en ont besoin. La capacité de la Direction générale à partager l'information des systèmes avec ses clients et ses partenaires dans la prestation des services est limitée.

Dans les 15 ministères clients que nous avons examinés, environ la moitié des gestionnaires interrogés ont eu des problèmes liés à la lenteur des systèmes de facturation et d'établissement des coûts.

8.76 La Direction générale a créé, en 1999, le Groupe de travail sur l'information d'affaires pour répondre à certaines de ces préoccupations. Ce groupe de travail a examiné les systèmes d'information offerts sur le marché et n'en a trouvé aucun qui pourrait s'adapter à la complexité du rôle de prestataire de services et de locateur de la Direction générale. Nous avons constaté que ce groupe de travail n'a pas encore fixé de dates cibles pour régler les principaux problèmes concernant les systèmes. La Direction générale nous a indiqué qu'elle est en train d'élaborer des stratégies pour aider à définir les besoins des utilisateurs ainsi que pour étendre et améliorer

l'intégrité des données; elle envisage aussi d'autres initiatives dans le but d'améliorer la gestion de l'information.

8.77 Lors d'entrevues auprès de plusieurs ministères clients de la Direction générale, nous avons posé des questions sur la qualité des services offerts par la Direction générale. Certains ministères ont fait savoir que la Direction générale adopte une démarche plus stratégique et qu'elle a amélioré sa façon de gérer ses activités. Cependant, d'autres étaient insatisfaits de la qualité de son information financière et de ses délais de réponse dans le cadre des projets. Ils s'attendaient à ce que la Direction générale fournisse des renseignements exacts sur les coûts des projets. Certains ministères se sont également dits préoccupés par la fiabilité de l'information de la Direction générale sur les locaux qu'ils occupent.

8.78 La Direction générale ne connaît pas le coût des services qu'elle offre à chaque client. Elle doit établir une comptabilité analytique et s'assurer que son information opérationnelle est complète et exacte. Elle reconnaît qu'elle a difficilement accès à l'information sur les coûts dont elle a besoin pour comptabiliser entièrement les frais des locaux de chaque client financés centralement, y compris les projets généraux et d'immobilisation. La Direction générale compte réaliser, cette année, un projet pilote sur la comptabilité analytique pour les services qu'elle offre à DRHC.

8.79 L'information financière pour la gestion des projets constitue un motif de préoccupation particulier. Dans un rapport de vérification interne de TPSGC de 1999, on précisait : « Le montant total approuvé pour un projet, qui peut s'étaler sur plusieurs années n'est ni consigné dans le Système de gestion financière ni dans le SGPA (système de gestion de projet et des activités). » Ce rapport indique également : « Toutefois, il n'existe pas de système officiel permettant de surveiller le total des dépenses des projets par rapport au montant total approuvé ». Nous avons constaté que la Direction générale prenait des mesures pour améliorer le Système de gestion de projet et des activités.

8.80 Même si la Direction générale commence à prendre des mesures correctives, les progrès sont lents. Nombre d'employés de la Direction générale estiment que les systèmes ne fournissent pas de renseignements exacts et complets pour répondre à leurs besoins opérationnels. Ils nous ont dit que l'utilisation et la mise à jour des systèmes sont des activités fastidieuses qui exigent beaucoup de travail.

8.81 **Recommandation.** La Direction générale devrait établir un système rigoureux d'information de gestion pour s'assurer que son information financière et opérationnelle est complète et exacte.

Réponse du Ministère. D'accord. À la Direction générale et dans les secteurs, on s'occupe déjà des projets conçus en vue d'améliorer la gestion de l'information. Des améliorations au Système du répertoire des installations ont déjà été apportées, et d'autres améliorations seront apportées au Système de gestion financière.

Gestion du rendement et rapports au Parlement

Nécessité de bien mesurer le rendement et d'en rendre compte en bonne et due forme

8.82 Comme d'autres ministères et organismes, TPSGC fournit chaque année au Parlement des rapports ministériels sur le rendement. De plus, dans sa publication intitulée *Bilan d'affaires*, la Direction générale des services immobiliers diffuse de l'information sur son rendement à son propre personnel. L'édition semestrielle 2001–2002 de cette publication comprend 36 indicateurs de rendement sous les rubriques suivantes : Succès auprès des clients, Effectif, Gestions des biens et Succès financier; on y trouve, à l'intention de la direction et du personnel, de l'information sur le rendement, les tendances, les perspectives et les mesures adoptées pour chaque indicateur.

8.83 En examinant certains aspects de la mesure du rendement de la Direction générale et de l'établissement de rapports, nous nous attendions à trouver une information appropriée qui pourrait servir aux gestionnaires et aux employés pour la prise de décisions. En outre, nous nous attendions à y trouver l'information fournie au Parlement sur l'utilisation des fonds publics et sur les résultats obtenus.

La Direction générale a l'infrastructure fondamentale permettant d'établir un système efficace de gestion du rendement

8.84 La Direction générale fait participer les gestionnaires à l'élaboration, à l'utilisation et à la révision de l'information sur le rendement. Elle a désigné les intervenants clés et cerné les besoins liés à la mise en place d'un système de gestion du rendement, et elle a affecté un responsable à l'encadrement et à la coordination de la mesure du rendement. Nous encourageons la Direction générale à continuer de s'engager à mettre l'accent sur le rendement.

8.85 La mesure du rendement au niveau stratégique est une fonction essentielle du processus de gestion budgétaire. Nous avons remarqué que la Direction générale n'a pas réalisé d'étude pour préciser quelles sont les ressources nécessaires à la collecte de l'information sur le rendement et pour déterminer l'information dont on a besoin, la fréquence à laquelle elle est nécessaire, les données disponibles et la mesure dans laquelle la Direction répond à ses besoins en information. Pour s'acquitter de sa fonction de gestion du rendement, la Direction générale a besoin, dans le cas des systèmes qui sont hors de son contrôle, de données sur les clients et les ressources humaines.

8.86 La Direction générale commence à utiliser l'information sur le rendement aux fins de sa planification stratégique. Le cadre stratégique de la Direction générale intègre l'information sur le rendement dans les processus de planification stratégique pour aider les gestionnaires à comprendre les liens qui existent entre le rendement, la planification et la budgétisation, et à établir leurs priorités.

8.87 Des objectifs ont été fixés pour la plupart des indicateurs clés de rendement et les réalisations par rapport à ces objectifs sont communiquées deux fois par an. Bien qu'elle n'utilise pas l'information sur le rendement dans le processus courant de prise de décisions, la Direction générale a

effectivement des accords de gestion qui prévoient que les cadres s'engagent à utiliser de l'information quantitative sur le rendement.

Il faut améliorer les rapports présentés au Parlement

8.88 Nous avons évalué l'information sur le rendement fournie par la Direction générale qui figure dans le *Rapport ministériel sur le rendement* 2000-2001 de TPSGC. Nous avons cherché les éléments suivants : une description claire du contexte organisationnel et des résultats stratégiques, des attentes claires et concrètes en matière de rendement, un compte rendu sur les résultats clés par rapport aux attentes, la justification de la fiabilité de l'information sur le rendement, ainsi que l'utilisation confirmée de l'information sur le rendement — soit les cinq critères à respecter pour qu'un rapport sur le rendement soit crédible. Nous avons constaté que l'information présentée dans le rapport sur le rendement doit être améliorée pour respecter ces cinq critères.

8.89 **Existe-t-il une description claire du contexte organisationnel et des résultats stratégiques?** Le Ministère et la Direction générale ont fourni un tableau précis de l'ensemble de leur environnement d'exploitation, de leurs opérations et de leurs défis. Cependant, la Direction générale n'a pas clairement exprimé, en termes mesurables, ses réalisations prévues; elle n'a pas fait état des progrès accomplis à l'égard du rendement; elle n'a pas non plus précisé au Parlement les liens entre les réalisations déclarées et les objectifs énoncés. De plus, la Direction générale n'a pas exposé les risques liés aux résultats stratégiques prévus et n'a pas précisé tous les partenaires clés et leur rôle.

8.90 **Les attentes à l'égard du rendement sont-elles claires et concrètes?** Nous avons constaté que peu d'attentes à l'égard du rendement énonçaient précisément une orientation de changement (accroissement, maintien ou diminution), un volume (en nombre ou en pourcentage) et un délai (pour apporter un changement).

8.91 **Déclare-t-on les résultats clés par rapport aux attentes?** Dans la section du *Rapport ministériel sur le rendement* de TPSGC qui porte sur la Direction générale, on note que les résultats sont bien harmonisés avec les attentes prévues en matière de rendement. Or, on ne fait pas état des défis importants à relever pour obtenir les résultats essentiels, et on n'indique pas non plus le coût global des activités de la Direction générale pour chaque résultat stratégique planifié.

8.92 **Existe-t-il une justification de la fiabilité de l'information présentée dans le rapport sur le rendement?** Nous n'avons guère trouvé, dans ce rapport, de renseignements qui aideraient le lecteur à évaluer l'exactitude de l'information.

8.93 **Le rapport sur le rendement montre-t-il que la Direction générale a utilisé l'information sur son rendement?** Nous n'avons trouvé aucun exemple qui confirme l'utilisation par la Direction générale de l'information sur son rendement pour prendre des décisions dans le cadre de la gestion des services ou de l'élaboration de stratégies, afin de mieux servir la population canadienne.

8.94 **Recommandation.** La Direction générale des services immobiliers devrait améliorer les rapports qu'elle présente au Parlement. En particulier, la Direction générale devrait indiquer clairement ce qu'elle entend réaliser, rendre compte de son rendement et préciser au Parlement les liens qui existent entre les réalisations déclarées et les objectifs énoncés.

Réponse du Ministère. D'accord. La Direction générale des services immobiliers élaborera un cadre de rendement amélioré énonçant clairement nos réalisations attendues. En outre, la Direction générale associera ces réalisations à nos objectifs stratégiques.

Il est possible de prendre d'autres moyens pour assurer la qualité de l'information sur le rendement

8.95 La Direction générale continue de prendre les moyens nécessaires pour s'assurer qu'elle dispose d'une information comparable et appropriée sur le rendement, en collaborant avec d'autres organismes du secteur privé ou du secteur public qui travaillent dans le même secteur d'activité. Par exemple, lors d'une conférence internationale sur le milieu de travail dans le secteur public, tenue en juin 2002, le personnel de la Direction générale a présenté un document conjointement avec un autre organisme comparable qui offre des services à des entreprises privées et publiques.

8.96 La Direction générale effectue des sondages sur la satisfaction de la clientèle et des locataires et présente ses conclusions dans des rapports. Bien que ces sondages soient bien faits, la méthode d'échantillonnage ne permet pas d'établir des comparaisons d'une année à l'autre ni d'utiliser l'information pour avoir une idée globale de la satisfaction. La Direction générale s'est engagée à poursuivre ses efforts afin d'améliorer ses méthodes de sondage.

8.97 La Politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert définit une méthode pour mesurer le rendement. Cette méthode s'apparente à la nouvelle méthode de mesure du rendement de la Direction générale qui, une fois mise en œuvre à grande échelle, permettra à la Direction générale de rendre compte de son rendement, non plus sous l'angle des activités et des extrants, mais plutôt en fonction des résultats et des indicateurs de rendement liés aux objectifs énoncés.

8.98 Les indicateurs de rendement de la Direction générale ne sont pas bien définis. Une bonne définition comporte une explication de l'indicateur et de la méthode de calcul. Il est important que la définition contienne suffisamment d'information sur l'indicateur pour qu'il soit facile à comprendre. Il est également essentiel d'en décrire le calcul en donnant suffisamment de détails pour permettre de le reproduire.

8.99 La Direction générale n'a pas évalué ses systèmes d'information sur le rendement pour s'assurer qu'ils sont protégés contre l'accès non autorisé et qu'il existe des contrôles adéquats pour préserver l'intégrité des données. On n'a pas non plus évalué ces systèmes — par exemple, dans le cadre d'une vérification périodique — pour garantir que l'information sur le rendement est valide, exacte et fiable.

8.100 **Recommandation.** La Direction générale des services immobiliers devrait s'assurer d'avoir des définitions claires et complètes pour tous les indicateurs de rendement. Elle devrait établir des procédures pour déterminer l'exactitude et la validité de toute l'information sur le rendement qui a été communiquée.

Réponse du Ministère. D'accord

Évolution des méthodes de fonctionnement

8.101 Pendant l'Examen des programmes fédéraux dans les années 90, la Direction générale exerçait ses activités dans un contexte marqué par des compressions budgétaires et des réductions des effectifs. Comme le nombre de fonctionnaires fédéraux diminuait, le Conseil du Trésor a exigé la réduction du nombre de locaux à bureaux. Le financement des grands projets d'immobilisations, comme la construction ou l'achat de bureaux du gouvernement, était difficile à obtenir. TPSGC a dû s'adapter à ces changements et faire sa planification en conséquence. Par exemple, la stratégie d'investissement locale pour la région de la capitale nationale se fondait sur l'hypothèse d'un contexte de réduction des effectifs.

8.102 Au début de 2001, TPSGC a dû faire face à deux grands changements. Premièrement, le gouvernement a commencé à prendre de l'expansion, ce qui contrastait nettement avec la réduction des effectifs qui avait caractérisé la décennie précédente. Deuxièmement, dans la région de la capitale nationale, de nombreux immeubles devenaient disponibles en raison de la réduction des effectifs du secteur de la haute technologie. Ces changements ont permis à la Direction générale de prendre des décisions stratégiques à long terme.

8.103 Le cadre récent sur la stratégie de l'offre dans le secteur de la capitale nationale confirme l'amélioration de la planification des immobilisations à long terme de la Direction générale. Une série de présentations au Conseil du Trésor témoigne d'une méthode proactive dans l'élaboration d'une stratégie de l'offre dans cette région. Cette nouvelle méthode comprend l'acquisition d'immobilisations importantes, comme l'ancien Hôtel de ville d'Ottawa et l'Édifice de la Banque Royale, et permet de profiter des locaux libérés par le secteur de la haute technologie. Parce que cette région représente environ 51 p. 100 du parc immobilier de la Direction générale à l'échelle nationale, il est essentiel qu'il soit bien géré.

8.104 La nouvelle méthode de la Direction générale prévoit aussi une plus grande proactivité. La Direction générale a commencé à faire l'acquisition de locaux avant d'avoir identifié avec certitude un ministère ou un organisme comme locataire. Cela lui apporte une certaine souplesse lorsqu'il faut tenir compte de l'expiration des baux; en outre, on peut compter sur les locaux transitoires nécessaires, en attendant de réaménager d'autres locaux dans le parc immobilier. Cette méthode comporte des risques. Comme nous le mentionnions plus haut, les ministères peuvent refuser de s'installer dans un immeuble en particulier.

8.105 Ces dernières années, les stratégies locales d'investissement ont permis à la Direction générale d'améliorer sa planification à long terme. On y trouve une analyse détaillée du parc immobilier et de bonnes prévisions concernant la demande des clients. Même si l'information présentée dans les stratégies locales d'investissement se limite à une ville, la méthode d'analyse de l'offre et de la demande est rigoureuse et ces stratégies permettent de prendre des décisions en matière de biens.

8.106 L'Agence des douanes et du revenu du Canada est le plus important client des services de locaux de TPSGC. En devenant un client remboursant, l'Agence gérerait elle-même le financement de plus de 223 millions de dollars pour les locaux. Cela changerait l'équilibre actuel de la relation client et prestataire de services et imposerait des impératifs nouveaux à la Direction générale, qui devrait alors assurer des services rapides et de bonne qualité en plus de justifier le niveau de service qu'elle offrirait.

8.107 La Direction générale prend des mesures pour améliorer ses systèmes d'information; elle a mis sur pied le Groupe de travail sur l'information d'affaires pour examiner l'intégration des processus opérationnels et des besoins en information. La facturation des frais d'utilisation fait partie de sa méthode de gestion. Les gestionnaires sont d'avis que la Direction générale a une stratégie d'affaires axée sur la clientèle et affirment qu'elle sait parfaitement que son mandat principal consiste à fournir des services communs adaptés aux besoins.

8.108 Selon les gestionnaires, la Direction générale espère devenir un meilleur fournisseur de services et répondre plus rapidement aux besoins des clients en améliorant le processus d'établissement des coûts, en donnant encore plus d'importance à la clientèle et en étant plus efficace. Une évaluation ministérielle faite en mai 2002 laisse entendre que TPSGC a fait d'importants progrès ces dernières années pour changer sa culture dans l'ensemble, soit se soucier davantage du service.

8.109 En assurant la gestion stratégique du portefeuille, la Direction générale a commencé à déterminer ses meilleurs biens pour pouvoir viser les secteurs d'investissement à long terme. De plus, la Direction générale élabore actuellement des éléments de plans à long terme et de plans d'action stratégiques régionaux pour aider à coordonner et à intégrer les activités. La Direction générale est d'avis que la gestion stratégique du portefeuille réduira les coûts, améliorera l'efficience et permettra d'intégrer entièrement ses stratégies d'investissement.

8.110 La vision de la Direction générale témoigne de l'attitude de l'organisme : « faire en sorte que nos services soient reconnus comme une valeur ajoutée qui permet d'atteindre les objectifs des clients et du gouvernement en assurant la prestation du programme des Services immobiliers à des prix abordables et dans les meilleurs délais ». La Direction générale croit qu'elle a commencé à améliorer son efficience et prend les moyens nécessaires pour optimiser ses ressources financières en contrôlant le coût des locaux qu'elle fournit. De plus, elle examine la gestion des risques pour s'assurer que cette question est abordée du point de vue de l'ensemble de l'organisme, au sein de la Direction générale et pour chaque projet.

Conclusion

8.111 La fourniture des locaux à bureaux de la fonction publique fédérale est une activité complexe et difficile. La Direction générale des services immobiliers assume une grande responsabilité puisqu'elle dispose de 1,7 milliard de dollars et qu'elle a pour mission de fournir un milieu de travail productif à la plupart des 187 000 employés du gouvernement fédéral. L'efficacité de la planification et de l'acquisition des locaux à bureaux est une responsabilité qu'elle partage avec les ministères et les organismes clients.

8.112 Au fil des années, nous avons fait rapport au Parlement sur la gestion des locaux à bureaux et indiqué que c'était une question sur laquelle il fallait se pencher. Dans nos rapports de 1991 et de 1994, nous avons recommandé des améliorations afin que l'information sur les besoins des clients en matière de locaux puisse être obtenue en temps opportun. Nous avons également recommandé l'élaboration de plans de gestion des locaux à long terme.

8.113 Bien que la Direction générale ne puisse pas toujours maîtriser les facteurs qui influent sur l'efficience et l'économie de l'acquisition des locaux à bureaux, elle a un rôle important à jouer dans la gestion des secteurs de responsabilités qu'elle peut contrôler. Il faut apporter des améliorations dans plusieurs secteurs.

8.114 Il manque encore des éléments importants dans la planification stratégique de la Direction générale. Si l'on ne dispose pas de plans régionaux et de données nationales uniformes sur l'offre de locaux à bureaux, il est difficile d'harmoniser les locaux disponibles avec les besoins des ministères clients. La direction de la DGSI reconnaît que cette situation nuit à sa capacité de planification stratégique. Dans les cas où les clients ne précisent pas leurs besoins rapidement, la Direction générale doit utiliser une méthode différente pour prévoir la demande et y répondre.

8.115 Comme l'investissement immobilier occasionne des paiements de capital et de location importants, il doit être fait dans une perspective à long terme. Les politiques du Conseil du Trésor obligent la Direction générale à prendre des décisions en fonction des coûts à long terme des options offertes. Cependant, nous avons constaté que l'analyse des options de la Direction générale ne tient pas toujours compte des coûts du cycle de vie complet ou de toutes les options. La Direction générale devrait revoir ses méthodes d'analyse des options pour s'assurer de tenir compte, quand cela est possible, de tous les coûts à long terme qui sont associés.

8.116 Les systèmes d'information de la Direction générale ne fournissent pas tous les outils nécessaires pour appuyer ses processus opérationnels. La Direction générale reconnaît qu'elle a difficilement accès à l'information sur les coûts et qu'elle doit s'efforcer de rassembler de l'information sur les coûts par client.

8.117 Les ministères clients et le personnel de la Direction générale sont d'avis que les structures organisationnelles actuelles de la Direction générale lui ont permis d'améliorer les services qu'elle offre. Les unités de service à la

clientèle sont devenues un point de contact unique pour les ministères et les organismes. Bien que la Direction générale doive améliorer les rapports qu'elle présente au Parlement, elle a l'infrastructure fondamentale qui lui permet de se doter d'un assez bon système de gestion du rendement.

8.118 Bien que la Direction générale améliore ses processus de gestion et de planification, certains problèmes que nous avons soulevés remontent à longtemps. Il est essentiel que la Direction générale règle ces problèmes, en raison du niveau important de ressources qu'elle consacre aux locaux à bureaux et de son rôle essentiel dans le soutien des ministères et des organismes qui exécutent des programmes pour les Canadiens.

À propos de la vérification

Objectifs

Les objectifs de la vérification consistaient à déterminer dans quelle mesure la Direction générale des services immobiliers de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada :

- tient dûment compte des principes d'économie et d'efficience en s'acquittant de ses responsabilités dans le cadre de la planification et de la gestion de l'acquisition des bureaux à locaux;
- respecte les politiques et règlements pertinents du gouvernement en exerçant ses activités d'acquisition de locaux à bureaux.

Étendue

Nous avons examiné les activités de la Direction générale dans quatre régions du Ministère, dont le secteur de la capitale nationale. Nous avons examiné les systèmes, les contrôles et les pratiques de gestion ayant trait à la planification, à l'acquisition et à la gestion des locaux à bureaux. Nous avons également examiné un échantillon de 80 opérations dans les quatre régions. Nous n'avons pas vérifié la Cité parlementaire.

Critères

Nous avons examiné les activités de planification, d'acquisition et de gestion des locaux à bureaux de la Direction générale par rapport aux critères suivants :

- La Direction générale doit avoir les outils nécessaires pour prévoir les besoins, analyser l'ensemble des options et étayer ses décisions. Ces outils doivent comprendre des modèles et des plans stratégiques, des politiques et des directives, ainsi que des processus et de l'information de gestion ayant trait à l'acquisition des locaux à bureaux.
- En prenant les moyens pour répondre aux besoins des ministères et des organismes clients, la Direction générale doit utiliser les outils de manière appropriée et uniforme et doit respecter les lois et les règlements, les politiques et les lignes directrices du Conseil du Trésor, ainsi que les politiques ministérielles en la matière.
- La Direction générale doit utiliser des indicateurs de rendement pour gérer ses activités, par exemple des points de repère appropriés et des sondages sur la satisfaction de la clientèle. La gestion du rendement consiste notamment à présenter des rapports pertinents au Parlement.
- La Direction générale doit posséder de l'information de gestion et financière qui est complète et exacte pour étayer la prise de décisions.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Directeur principal : Ronnie Campbell
Directrice : Sue Morgan

Tony Brigandi
Nadine Cormier
Brian O'Connell

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1-888-761-5953 (sans frais).

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Décembre 2002

Table des matières principale

Questions d'une importance particulière — 2002
Avant-propos et Points saillants

Chapitre 1 Repenser les rapports soumis par les Premières nations aux organismes fédéraux

Chapitre 2 Pêches et Océans Canada — Contribuer à la sécurité et à l'efficience de la navigation maritime

Chapitre 3 La *Loi sur les mesures spéciales d'importation* : une protection contre les importations sous-évaluées ou subventionnées

Chapitre 4 Agence des douanes et du revenu du Canada — L'imposition des opérations internationales des résidents du Canada

Chapitre 5 La gestion et le contrôle financiers au gouvernement fédéral

Chapitre 6 Statistique Canada — La gestion de la qualité des statistiques sur la santé

Chapitre 7 Agence spatiale canadienne — La mise en œuvre du Programme spatial canadien

Chapitre 8 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — L'acquisition de locaux à bureaux

Chapitre 9 La modernisation de la reddition de comptes dans le secteur public

Chapitre 10 Ministère de la Justice — Les coûts liés à la mise en œuvre du Programme canadien des armes à feu

Chapitre 11 Autres observations de vérification

Annexes

2002

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

DÉCEMBRE

Chapitre 9

La modernisation de la reddition de comptes dans le secteur public

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de décembre 2002 de la vérificatrice générale du Canada comporte 11 chapitres, ainsi que les Questions d'une importance particulière — 2002, un Avant-propos, les Points saillants et des Annexes. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également disponible sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2002
N° de catalogue FA1-2002/2-17F
ISBN 0-662-88025-0

Chapitre

9

La modernisation de la reddition de comptes dans le secteur public

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Objet de l'étude 3

Observations 4

La reddition de comptes et la nouvelle gestion publique 4

L'accent mis sur les résultats 4

L'exécution des programmes par le partenariat 5

Pouvoir discrétionnaire, souplesse et innovation accrus 5

Une reddition de comptes améliorée 6

Principes d'une reddition de comptes efficace 6

La lumière de la transparence 7

Le processus redditionnel 8

Un cadre redditionnel 9

Exiger des comptes 12

La reddition de comptes dans le secteur public d'aujourd'hui 14

L'obligation de rendre compte du rendement : les résultats et les moyens 14

La reddition de comptes dans les partenariats 16

La reddition de comptes assortie de pouvoirs discrétionnaires et de souplesse accrus : une fonction publique apprenante 17

Renforcer le rôle du Parlement 18

Conclusion 20

À propos de l'étude 23

La modernisation de la reddition de comptes dans le secteur public

Points saillants

9.1 Le présent chapitre propose une définition améliorée de la reddition de comptes qui fait place à l'évolution moderne de la gestion et de la gouvernance dans le secteur public.

> La reddition de comptes est une relation fondée sur l'obligation de faire la preuve du rendement, de l'examiner et d'en assumer la responsabilité, soit à la fois des résultats obtenus à la lumière des attentes convenues et des moyens employés.

9.2 Cette définition de la reddition de comptes est compatible avec la gestion axée sur les résultats, admet une telle obligation entre partenaires tant égaux qu'indépendants et englobe des obligations pour toutes les parties à la relation redditionnelle. Elle met en lumière l'importance de rendre compte des résultats et des moyens employés. Elle souligne le fait qu'une reddition de comptes efficace ne se limite pas à faire état du rendement; elle exige aussi un examen, y compris l'application de mesures correctives ainsi que de sanctions ou de conséquences, au besoin, aux personnes responsables.

9.3 En outre, nous décrivons cinq principes de la reddition de comptes efficace : des rôles et des responsabilités clairs, des attentes claires en matière de rendement, un équilibre entre les attentes et les capacités, la crédibilité de l'information communiquée et un examen raisonnable du rendement, assorti d'ajustements. Ces principes peuvent s'appliquer à un large éventail de relations redditionnelles, mais leur application doit être adaptée en fonction de chacune.

9.4 La reddition de comptes serait renforcée si le Parlement s'employait davantage à examiner les plans du gouvernement et ses attentes en matière de rendement et à les comparer au rendement dont le gouvernement fait rapport par la suite.

9.5 La transparence est essentielle à la reddition de comptes, car, pour ceux et celles qui sont à l'extérieur du gouvernement, elle facilite la surveillance et l'examen critique des résultats de l'État sur le plan de la conformité aux orientations stratégiques, de l'équité, de la bienséance et de la bonne intendance. La perspective d'un examen incite également les ministres et les gestionnaires des programmes publics (les fonctionnaires et leurs partenaires dans la prestation des programmes) à se soucier constamment de pouvoir justifier leurs actes.

Contexte et autres observations

9.6 Dans notre régime démocratique représentatif, la reddition de comptes sanctionne le droit de gouverner qui est conféré à l'État. Le Parlement demande au gouvernement de rendre compte de l'exercice légitime du pouvoir. Les ministres sont responsables devant le Parlement et, pour leur part, ils demandent à leurs fonctionnaires de rendre compte de l'exécution de la politique publique.

9.7 Les pratiques traditionnelles de reddition de comptes sont soumises à des pressions en raison de l'évolution de la gestion et de la gouvernance dans le secteur public — insistance sur les résultats, recours aux partenariats et instauration d'une fonction publique souple et innovatrice.

9.8 Mais de quoi au juste les ministres et les gestionnaires peuvent-ils raisonnablement être tenus de répondre, alors que la gestion est axée sur les résultats — et plus particulièrement sur les conséquences, à l'égard desquelles le contrôle et l'influence sont limités? Nous pensons qu'il peut être raisonnable de leur demander de prouver dans quelle mesure les résultats attendus ont été obtenus, leurs activités ont contribué aux conséquences réelles, des leçons ont été tirées et leurs actions ont été judicieuses et adéquates.

9.9 Dans les partenariats — moyen de plus en plus courant pour l'exécution des programmes publics — la reddition de comptes peut se trouver diluée. À notre avis, les partenariats exigent une reddition de comptes plus serrée, et non le contraire. Chaque partenaire doit rendre compte non seulement à son propre supérieur ou à l'organe qui le régit, mais aussi aux autres partenaires à l'entente. Ensemble, ils doivent rendre compte du fonctionnement et du succès de leur partenariat auprès de l'organisme chargé de la coordination ou, dans certains cas, au public.

9.10 Une certaine discrétion et une souplesse permettent aux gestionnaires des programmes publics de prendre des risques raisonnables afin d'innover. Si la reddition de comptes est fondée uniquement sur la conformité à des règles et à des procédures trop nombreuses et inutiles, elle ne fait pas facilement place au risque. Elle doit admettre les erreurs ou les résultats non désirés dans la mesure où il est possible de démontrer que les risques pris étaient raisonnables et que leur gestion était judicieuse.

Réaction du gouvernement. La réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor fournie au nom du gouvernement est présentée à la fin du chapitre. Le gouvernement fait bon accueil aux idées énoncées dans le chapitre, les estimant compatibles avec les initiatives récentes du gouvernement. Il fait en outre valoir la nécessité d'adapter l'application de tout principe aux circonstances particulières. Le gouvernement se réjouit de l'occasion qui est ainsi fournie de poursuivre le dialogue sur la question de la reddition de comptes.

Introduction

9.11 Même si la reddition de comptes est un élément essentiel du régime démocratique représentatif, le gouvernement n'est pas suffisamment tenu de s'y conformer, aux yeux de bien des Canadiens.

9.12 La reddition de comptes n'est pas un concept simple. Sa signification et la manière dont elle est censée s'appliquer suscitent de nombreux débats. Son application peut donc poser un défi de taille. De plus, comment peut-on, de nos jours, appliquer un concept fondé sur les principes historiques d'une gestion publique de type britannique, étant donné les aspects complexes du secteur public moderne?

9.13 Aujourd'hui, les Canadiens exigent une reddition de comptes plus claire et plus serrée quant à l'usage que le gouvernement fait de leurs impôts et au mode d'exercice de son pouvoir. Mais la vision et la pratique traditionnelles de l'obligation de rendre compte sont remises en question dans un secteur public où l'accent est mis sur les résultats, où le gouvernement conclut des ententes de partenariat avec les provinces et avec des organisations extérieures afin d'appliquer sa politique et où l'on encourage les gestionnaires à innover et à prendre des risques raisonnables.

9.14 Notre bureau s'intéresse depuis longtemps à la reddition de comptes et nous avons effectué de nombreuses vérifications sur la façon de l'exercer. En 1996, nous avons mené une étude sur les pratiques redditionnelles en ce qui touche les Premières nations. En 1999 et une fois de plus en 2002, nous avons examiné les mécanismes redditionnels prévus dans les nouvelles ententes établies pour mettre en œuvre la politique publique fédérale (voir Bureau du vérificateur général du Canada : Rapport d'avril 2002, chapitre 1; Rapport de 1999, chapitres 5 et 23; Rapport de 1996, chapitre 13). Il y a plusieurs années, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du vérificateur général ont publié un document de travail conjoint présentant bon nombre des idées que nous verrons dans le présent chapitre (voir Bureau du vérificateur général du Canada et Secrétariat du Conseil du Trésor, *La reddition de comptes dans le secteur public : vers une modernisation*, janvier 1998).

Objet de l'étude

9.15 Cette étude vise à proposer et à analyser un concept d'obligation redditionnelle amélioré qui soit adapté aux réalités du secteur public d'aujourd'hui et qui les appuie. Elle explore en outre le rôle du Parlement dans la promotion d'une reddition de comptes efficace à l'égard de la gestion publique. Par cette démarche, nous proposons de susciter un débat sur les moyens de rendre les pratiques redditionnelles plus efficaces dans le secteur public d'aujourd'hui et de favoriser une plus grande clarté à cet égard.

9.16 Les réformes de la fonction publique ont soulevé des questions au sujet du principe de la responsabilité ministérielle, lequel n'en demeure pas moins la pierre angulaire de notre régime parlementaire démocratique. Le présent chapitre ne porte pas sur le débat entourant la responsabilité ministérielle,

mais il vise plutôt à examiner l'obligation de rendre compte dans le cadre de la gestion et de la prestation des programmes gouvernementaux.

9.17 D'autres précisions au sujet de l'étude sont fournies à la fin du chapitre sous la rubrique À propos de l'étude. Vous pouvez consulter les documents antérieurs publiés par le Bureau et cités dans le chapitre sur notre site Web http//:www.oag-bvg.gc.ca.

Observations

La reddition de comptes et la nouvelle gestion publique

9.18 Dans notre système démocratique, les citoyens élisent un gouvernement et celui-ci est tenu de rendre compte au Parlement de la manière dont il exerce le pouvoir public. Les ministres doivent répondre individuellement, devant le Parlement, de leurs actions et de tous les aspects des activités de leurs ministères et organismes. Collectivement, ils sont également comptables des décisions prises par le Cabinet.

9.19 Les fonctionnaires sont responsables du fonctionnement de leur organisation devant leur ministre, et non devant le Parlement. Par tradition, ils restent dans l'anonymat. Ils peuvent être appelés à expliquer ces activités au Parlement, au nom de leur ministre, mais ils n'ont pas à répondre de la politique gouvernementale devant le Parlement.

9.20 À notre avis, dans une gestion publique de type britannique, la reddition de comptes peut servir à trois fins :

- prévenir les abus de pouvoir;
- fournir l'assurance que les activités ont été menées comme prévu et dans le respect des principes d'équité, de bienséance et de bonne intendance;
- favoriser l'amélioration des résultats des programmes et des politiques au moyen de rapports sur ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas ainsi que des leçons qui en sont tirées.

9.21 La gestion du secteur public et la gouvernance évoluent, deviennent plus complexes et soumettent à de nouvelles pressions les notions traditionnelles de la reddition de comptes. Cela ressort clairement de trois changements, notamment : l'accent mis sur les résultats, et en particulier sur les conséquences; le recours aux ententes de partenariat pour la prestation des programmes et des services; et l'octroi d'une plus grande souplesse et d'un pouvoir discrétionnaire élargi aux gestionnaires des programmes publics (tant aux fonctionnaires qu'à leurs partenaires), leur permettant d'innover.

L'accent mis sur les résultats

9.22 Aujourd'hui, on demande aux gestionnaires des programmes publics de mettre l'accent sur les résultats qu'ils obtiennent, soit les extrants de leurs activités et ce qui en découle. Le gouvernement a souscrit pour la première fois à cette nouvelle démarche en 1995 et, en l'an 2000, il a réitéré son

engagement à cet égard dans *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada.*

9.23 Depuis toujours, la reddition de comptes veut dire, avant tout, faire rapport des intrants employés, du respect de règles et de procédures détaillées ainsi que des mesures prises. Si les choses tournent mal, les gestionnaires peuvent en être tenus responsables. Pourtant, on ne peut maîtriser entièrement les conséquences visées par la plupart des programmes. Celles-ci subissent l'influence de divers facteurs extérieurs, dont les tendances économiques et sociales et les autres programmes fédéraux, provinciaux et municipaux. Alors, de quoi les ministres et les gestionnaires de programmes peuvent-ils raisonnablement être tenus de rendre compte?

L'exécution des programmes par le partenariat

9.24 De nos jours, le gouvernement fédéral cherche de plus en plus à atteindre ses objectifs au moyen de relations non hiérarchiques, comme les réseaux et les ententes de partenariat avec les gouvernements provinciaux et territoriaux et avec les secteurs privé et bénévole. Ces mécanismes ont souvent donné lieu à des relations redditionnelles nouvelles et complexes.

9.25 Dans ces modalités d'exécution, les mécanismes font souvent intervenir des parties « égales » ou des organisations indépendantes, sans liens hiérarchiques. Ils reposent plutôt sur une forme quelconque d'obligation redditionnelle partagée. Les personnes qui collaborent au sein d'un réseau et qui sont tenues responsables de leur apport à un produit, envers leurs propres supérieurs ou envers un groupe de ces supérieurs, se retrouvent dans une situation analogue. Qu'est-ce qu'une obligation redditionnelle partagée? Et comment peut-elle être répartie entre des partenaires égaux ou indépendants?

Pouvoir discrétionnaire, souplesse et innovation accrus

9.26 La gestion publique moderne tend à conférer aux gestionnaires de programmes publics une plus grande latitude dans l'exercice des pouvoirs et une souplesse raisonnable, leur permettant de prendre des décisions éclairées au sujet des ressources et des intrants qu'ils utilisent, des extrants qu'ils produisent et des moyens qu'ils emploient à cette fin. Dans certains cas, la souplesse accrue dont ils jouissent est contrebalancée par une plus grande obligation de rendre compte. Les gestionnaires doivent prendre des risques mûrement réfléchis lorsqu'ils veulent innover. Ils doivent tirer des leçons de ce qui fonctionne et de ce qui ne fonctionne pas. Cependant, le passage à un pouvoir discrétionnaire, à une souplesse et à une innovation accrus ne trouve pas appui dans une reddition de comptes axée uniquement sur le respect de règles et de procédures trop nombreuses et inutiles. Comment la reddition de comptes peut-elle admettre les risques inhérents à un secteur public souple et innovateur?

9.27 Après avoir proposé et discuté une définition améliorée de la reddition de comptes, revenons à l'étude de ces questions.

Une reddition de comptes améliorée

9.28 Il y a plusieurs années, nous avions proposé, de concert avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, une définition de la reddition de comptes qui conservait les éléments essentiels de la définition traditionnelle mais tenait compte des pressions qui s'exercent sur elle aujourd'hui. Aux fins du présent chapitre, nous avons poli cette définition :

> La reddition de comptes est une relation fondée sur l'obligation de faire la preuve du rendement, de l'examiner et d'en assumer la responsabilité, soit à la fois des résultats obtenus à la lumière des attentes convenues et des moyens employés.

9.29 Cette définition englobe un certain nombre d'idées (voir la pièce 9.1) et vaut pour un large éventail de relations redditionnelles : entre ministres et sous-ministres, entre ministères et organismes centraux, entre fonctionnaires dans une relation hiérarchique, entre parties dans un partenariat et entre le gouvernement fédéral et le Parlement. Chacune de ces relations est unique et comporte son propre niveau d'explicitation et de complexité.

9.30 Notre définition de la reddition de comptes améliore la notion traditionnelle de ce terme à plusieurs égards :

- **La reddition de comptes entre partenaires.** Notre définition permet une relation comportant une obligation redditionnelle partagée entre des partenaires qui peuvent être égaux ou indépendants. Il n'est donc pas nécessaire de l'appliquer uniquement aux relations hiérarchiques.
- **Obligation redditionnelle réciproque.** Cet aspect insiste sur le fait que toutes les parties à une relation redditionnelle ont des obligations, et non pas uniquement la partie subordonnée (comme le concept traditionnel le suppose).
- **Importance des fins et des moyens.** Les parties sont responsables non seulement des résultats, mais également des moyens employés pour les obtenir.
- **Nécessité d'effectuer un examen et des ajustements.** La reddition de comptes ne se limite pas à faire rapport du rendement; elle oblige aussi à l'analyser et à y réfléchir en vue d'apporter les changements voulus pour l'améliorer et, s'il y a lieu, de faire assumer les conséquences aux personnes responsables, qu'il s'agisse de récompenses ou de sanctions.

Principes d'une reddition de comptes efficace

9.31 La pièce 9.2 énonce cinq principes d'une reddition de comptes efficace. Ces principes reflètent les pratiques ou caractéristiques qui sont le plus souvent associées à une reddition de comptes efficace. À notre avis, plus l'application de ces principes est stricte dans une relation redditionnelle, plus la reddition de comptes est efficace. Cependant, cette application ne peut être uniforme. Si ces principes sont importants dans tous les cas, leur application doit en pratique être adaptée à chaque relation redditionnelle.

7-16

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

Micromedia
ProQuest

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

La lumière de la transparence

9.32 La transparence est un élément qui favorise la reddition de comptes. Elle suppose que l'on connaît bien les activités du gouvernement. Il existe des exceptions : certains aspects des mécanismes redditionnels ne sont pas du domaine public (les renseignements personnels et confidentiels entre l'employé et l'employeur, ou encore au sujet de tiers, et les conseils aux ministres et au Cabinet). Dans l'administration fédérale, la *Loi sur l'accès à l'information* énonce les règles de base de la transparence.

Pièce 9.1 Les éléments de la reddition de comptes

La reddition de comptes est une relation fondée sur l'obligation de faire la preuve du rendement, de l'examiner et d'en assumer la responsabilité, soit à la fois des résultats obtenus à la lumière des attentes convenues et des moyens employés.

Une relation	La reddition de comptes fait intervenir deux parties (ou plus) dans une relation caractérisée par certaines obligations.
Obligations	Toutes les parties à une relation redditionnelle ont des obligations qui supposent des responsabilités et des conséquences. Outre les obligations inhérentes à la relation même (prouver, examiner et assumer la responsabilité), il y en a d'autres qui peuvent venir de l'extérieur (comme des obligations légales, professionnelles, contractuelles et hiérarchiques) ou émaner d'un sens de l'intégrité personnelle.
Faire la preuve	Faire la preuve du rendement suppose que l'on rende compte de façon proactive des résultats qui ont été obtenus et du caractère adéquat des moyens employés, ce qui exige honnêteté, ouverture et transparence. Dans une relation hiérarchique, cette obligation incombe à la partie subordonnée.
Examen	L'examen suppose l'analyse des résultats communiqués et des moyens employés et une réflexion à cet égard ainsi que la prise ultérieure des mesures appropriées. Chaque partie a l'obligation d'examiner le rendement. Ceux qui rendent les comptes doivent examiner le rendement pour apprendre ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas et doivent ajuster leurs activités en conséquence. Ceux qui exigent les comptes doivent exiger ou ordonner tout changement nécessaire. Si le rendement est bon, cela veut tout simplement dire que l'on peut reconfirmer les activités actuelles ou accorder des récompenses individuelles. Si le rendement est faible, des mesures correctives sont attendues. L'examen et l'ajustement du rendement inacceptable peuvent entraîner des sanctions à l'égard des personnes responsables. L'examen peut aussi amener à revoir les attentes ou à ajuster d'autres éléments de la relation redditionnelle.
Assumer la responsabilité	Assumer la responsabilité veut dire répondre de ce qui a été réalisé ou ne l'a pas été et des moyens employés à cette fin, et en accepter la responsabilité.
Résultats	En matière de reddition de comptes, l'accent est principalement mis sur les résultats (extrants et conséquences) obtenus ou non.
Attentes convenues	Les attentes convenues découlent d'une entente officielle ou officieuse au sujet de ce qui doit être réalisé. Dans une situation hiérarchique, on s'attend à une certaine discussion entre les deux parties au sujet de ce qui est raisonnable et possible, ce qui oblige le supérieur à exprimer clairement les attentes.
À la lumière de	Souligne le fait que le rendement prête à comparaison. Il s'agit de comparer ce qui a été réalisé avec ce qui était attendu. Une reddition de comptes efficace requiert des informations : soit établir au départ ce qui est attendu et rendre compte de ce qui a été réalisé par rapport à ces attentes. Elle requiert en outre un apprentissage : *à la lumière des attentes,* voir ce qui a été réalisé ou ne l'a pas été, et ce qui a été appris et qui améliorera le rendement futur.
Les moyens employés	Les moyens mis en œuvre pour assurer des services publics, exercer des pouvoirs et dépenser des fonds publics sont plus que des moyens d'obtenir des résultats : ce sont des fins en soi, un reflet important des valeurs et de l'éthique du secteur public. On s'attend à ce que les moyens employés permettent de traiter les personnes équitablement, à ce qu'ils soient utilisés selon les valeurs de bienséance ou de bonne intendance — à ce que les ressources soient optimisées et l'environnement, respecté.

La lumière de la transparence

9.32 La transparence est un élément qui favorise la reddition de comptes. Elle suppose que l'on connaît bien les activités du gouvernement. Il existe des exceptions : certains aspects des mécanismes redditionnels ne sont pas du domaine public (les renseignements personnels et confidentiels entre l'employé et l'employeur, ou encore au sujet de tiers, et les conseils aux ministres et au Cabinet). Dans l'administration fédérale, la *Loi sur l'accès à l'information* énonce les règles de base de la transparence.

Pièce 9.1 Les éléments de la reddition de comptes

La reddition de comptes est une relation fondée sur l'obligation de faire la preuve du rendement, de l'examiner et d'en assumer la responsabilité, soit à la fois des résultats obtenus à la lumière des attentes convenues et des moyens employés.

Une relation	La reddition de comptes fait intervenir deux parties (ou plus) dans une relation caractérisée par certaines obligations.
Obligations	Toutes les parties à une relation redditionnelle ont des obligations qui supposent des responsabilités et des conséquences. Outre les obligations inhérentes à la relation même (prouver, examiner et assumer la responsabilité), il y en a d'autres qui peuvent venir de l'extérieur (comme des obligations légales, professionnelles, contractuelles et hiérarchiques) ou émaner d'un sens de l'intégrité personnelle.
Faire la preuve	Faire la preuve du rendement suppose que l'on rende compte de façon proactive des résultats qui ont été obtenus et du caractère adéquat des moyens employés, ce qui exige honnêteté, ouverture et transparence. Dans une relation hiérarchique, cette obligation incombe à la partie subordonnée.
Examen	L'examen suppose l'analyse des résultats communiqués et des moyens employés et une réflexion à cet égard ainsi que la prise ultérieure des mesures appropriées. Chaque partie a l'obligation d'examiner le rendement. Ceux qui rendent les comptes doivent examiner le rendement pour apprendre ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas et doivent ajuster leurs activités en conséquence. Ceux qui exigent les comptes doivent exiger ou ordonner tout changement nécessaire. Si le rendement est bon, cela veut tout simplement dire que l'on peut reconfirmer les activités actuelles ou accorder des récompenses individuelles. Si le rendement est faible, des mesures correctives sont attendues. L'examen et l'ajustement du rendement inacceptable peuvent entraîner des sanctions à l'égard des personnes responsables. L'examen peut aussi amener à revoir les attentes ou à ajuster d'autres éléments de la relation redditionnelle.
Assumer la responsabilité	Assumer la responsabilité veut dire répondre de ce qui a été réalisé ou ne l'a pas été et des moyens employés à cette fin, et en accepter la responsabilité.
Résultats	En matière de reddition de comptes, l'accent est principalement mis sur les résultats (extrants et conséquences) obtenus ou non.
Attentes convenues	Les attentes convenues découlent d'une entente officielle ou officieuse au sujet de ce qui doit être réalisé. Dans une situation hiérarchique, on s'attend à une certaine discussion entre les deux parties au sujet de ce qui est raisonnable et possible, ce qui oblige le supérieur à exprimer clairement les attentes.
À la lumière de	Souligne le fait que le rendement prête à comparaison. Il s'agit de comparer ce qui a été réalisé avec ce qui était attendu. Une reddition de comptes efficace requiert des informations : soit établir au départ ce qui est attendu et rendre compte de ce qui a été réalisé par rapport à ces attentes. Elle requiert en outre un apprentissage : *à la lumière des attentes,* voir ce qui a été réalisé ou ne l'a pas été, et ce qui a été appris et qui améliorera le rendement futur.
Les moyens employés	Les moyens mis en œuvre pour assurer des services publics, exercer des pouvoirs et dépenser des fonds publics sont plus que des moyens d'obtenir des résultats : ce sont des fins en soi, un reflet important des valeurs et de l'éthique du secteur public. On s'attend à ce que les moyens employés permettent de traiter les personnes équitablement, à ce qu'ils soient utilisés selon les valeurs de bienséance ou de bonne intendance — à ce que les ressources soient optimisées et l'environnement, respecté.

Pièce 9.2 Principes d'une reddition de comptes efficace

Clarté des rôles et des responsabilités	Les rôles et les responsabilités des parties à la relation redditionnelle doivent être bien compris et convenus.
Clarté des attentes en matière de rendement	Les objectifs poursuivis, les réalisations attendues et les contraintes de fonctionnement à respecter (y compris les moyens à employer) doivent être explicites, compris et convenus.
Équilibre entre les attentes et les capacités	Les attentes en matière de rendement doivent être clairement reliées à la capacité de chaque partie (pouvoirs, compétences et ressources) à les réaliser et mises en équilibre avec elle.
Crédibilité de l'information communiquée	Une information crédible et actuelle doit être communiquée pour faire la preuve de ce qui a été réalisé, du caractère adéquat des moyens employés et des leçons qui ont été tirées.
Examen raisonnable et ajustement	Les parties doivent effectuer un examen juste et éclairé du rendement et donner une rétroaction sur celui-ci, reconnaître les réalisations et les difficultés, prendre les mesures correctives appropriées et appliquer les conséquences qui s'imposent aux personnes responsables.

9.33 Des députés nous ont dit à quel point ils considèrent la transparence importante pour assurer une reddition de comptes efficace. Comme le public, ils croient que le gouvernement ne donne pas suffisamment d'information sur les niveaux de rendement inférieurs aux attentes. À leur avis, une plus grande transparence serait un moyen de rehausser la confiance des Canadiens dans leurs institutions politiques.

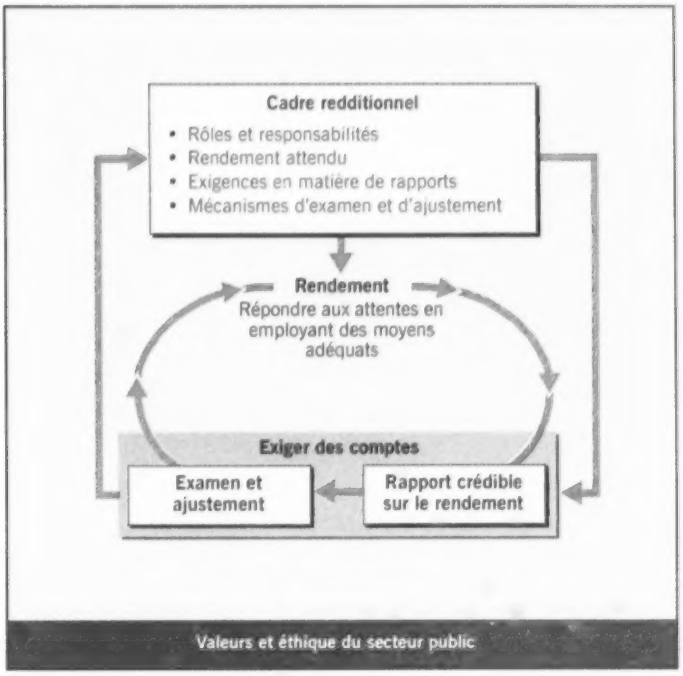
9.34 Grâce à une information claire et actuelle sur la façon dont les fonds ont été dépensés et sur ce qu'ils ont permis de réaliser, les parties de l'extérieur du gouvernement pourraient plus facilement soumettre les dépenses à un examen critique afin de déterminer si elles sont conformes aux principes de l'équité, de la bienséance et de la bonne intendance. De plus, sachant que leurs actions et décisions sont visibles, les ministres et les gestionnaires de programmes publics ont tendance à adopter un comportement qui puisse soutenir l'examen public. Globalement, la transparence et la reddition de comptes confèrent une solidité plus grande aux institutions et une meilleure crédibilité au gouvernement.

Le processus redditionnel

9.35 La pièce 9.3 illustre un processus redditionnel reposant sur les principes d'une reddition de comptes efficace. L'application de ces principes oblige à prendre en considération deux aspects de ce processus :

- **Le cadre redditionnel**. Existe-t-il un cadre redditionnel approprié pour appuyer des relations redditionnelles solides?
- **Le fait d'exiger des comptes**. Existe-t-il des mécanismes efficaces de rapport, d'examen et d'ajustement?

Pièce 9.3 Le processus redditionnel



9.36 Les valeurs du secteur public et l'éthique, notamment l'équité, l'honnêteté, la probité, l'intégrité et la fidélité à l'intérêt public, sous-tendent tout processus redditionnel. Si les parties au processus n'ont pas une notion commune de ces valeurs fondamentales, il y a peu de chances d'avoir un processus redditionnel efficace. Les gestionnaires du secteur public et leurs partenaires qui assurent des services publics au nom du gouvernement doivent s'employer activement à promouvoir et à appliquer une culture prônant des normes d'éthique élevées et les valeurs du secteur public. Plus les titulaires de charges publiques se sentent responsables du respect des valeurs du secteur public et de l'éthique, moins il est nécessaire de les expliciter dans des mécanismes redditionnels.

Un cadre redditionnel

9.37 Un cadre redditionnel approprié est le point de départ essentiel à toute reddition de comptes efficace. Son importance est souvent mise en lumière dans les documents qui décrivent divers mécanismes redditionnels. Le fait de documenter ces mécanismes aide à assurer une relation redditionnelle solide qui établit des bases d'évaluation et qui ne change pas si les parties aux mécanismes sont remplacées. Tel qu'illustré à la pièce 9.3, un cadre redditionnel approprié comprend quatre éléments qui sont fondés sur les principes d'une reddition de comptes efficace.

9.38 **Rôles et responsabilités.** Il est impérieux de bien comprendre les rôles et les responsabilités — fonctions, obligations et pouvoirs connexes — des

Pièce 9.2 Principes d'une reddition de comptes efficace

Clarté des rôles et des responsabilités	Les rôles et les responsabilités des parties à la relation redditionnelle doivent être bien compris et convenus.
Clarté des attentes en matière de rendement	Les objectifs poursuivis, les réalisations attendues et les contraintes de fonctionnement à respecter (y compris les moyens à employer) doivent être explicites, compris et convenus.
Équilibre entre les attentes et les capacités	Les attentes en matière de rendement doivent être clairement reliées à la capacité de chaque partie (pouvoirs, compétences et ressources) à les réaliser et mises en équilibre avec elle.
Crédibilité de l'information communiquée	Une information crédible et actuelle doit être communiquée pour faire la preuve de ce qui a été réalisé, du caractère adéquat des moyens employés et des leçons qui ont été tirées.
Examen raisonnable et ajustement	Les parties doivent effectuer un examen juste et éclairé du rendement et donner une rétroaction sur celui-ci, reconnaître les réalisations et les difficultés, prendre les mesures correctives appropriées et appliquer les conséquences qui s'imposent aux personnes responsables.

9.33 Des députés nous ont dit à quel point ils considèrent la transparence importante pour assurer une reddition de comptes efficace. Comme le public, ils croient que le gouvernement ne donne pas suffisamment d'information sur les niveaux de rendement inférieurs aux attentes. À leur avis, une plus grande transparence serait un moyen de rehausser la confiance des Canadiens dans leurs institutions politiques.

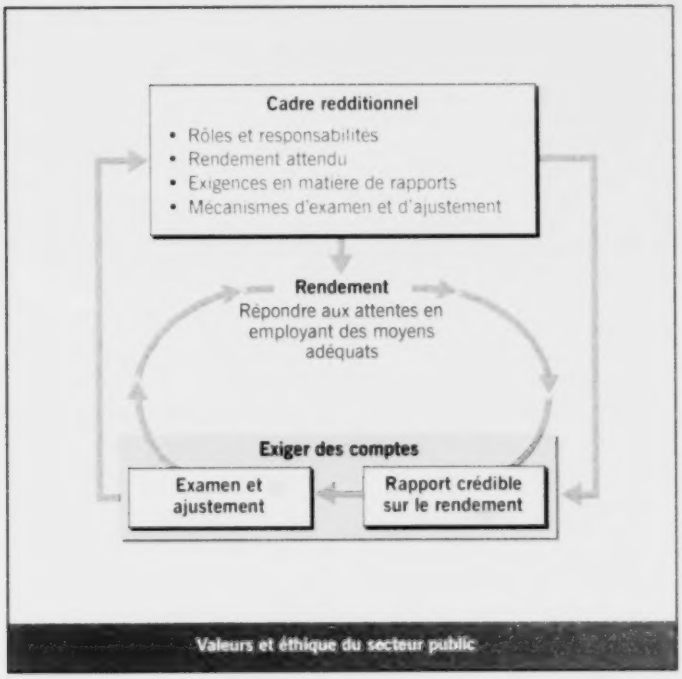
9.34 Grâce à une information claire et actuelle sur la façon dont les fonds ont été dépensés et sur ce qu'ils ont permis de réaliser, les parties de l'extérieur du gouvernement pourraient plus facilement soumettre les dépenses à un examen critique afin de déterminer si elles sont conformes aux principes de l'équité, de la bienséance et de la bonne intendance. De plus, sachant que leurs actions et décisions sont visibles, les ministres et les gestionnaires de programmes publics ont tendance à adopter un comportement qui puisse soutenir l'examen public. Globalement, la transparence et la reddition de comptes confèrent une solidité plus grande aux institutions et une meilleure crédibilité au gouvernement.

Le processus redditionnel

9.35 La pièce 9.3 illustre un processus redditionnel reposant sur les principes d'une reddition de comptes efficace. L'application de ces principes oblige à prendre en considération deux aspects de ce processus :

- **Le cadre redditionnel.** Existe-t-il un cadre redditionnel approprié pour appuyer des relations redditionnelles solides?
- **Le fait d'exiger des comptes.** Existe-t-il des mécanismes efficaces de rapport, d'examen et d'ajustement?

Pièce 9.3 Le processus redditionnel



9.36 Les valeurs du secteur public et l'éthique, notamment l'équité, l'honnêteté, la probité, l'intégrité et la fidélité à l'intérêt public, sous-tendent tout processus redditionnel. Si les parties au processus n'ont pas une notion commune de ces valeurs fondamentales, il y a peu de chances d'avoir un processus redditionnel efficace. Les gestionnaires du secteur public et leurs partenaires qui assurent des services publics au nom du gouvernement doivent s'employer activement à promouvoir et à appliquer une culture prônant des normes d'éthique élevées et les valeurs du secteur public. Plus les titulaires de charges publiques se sentent responsables du respect des valeurs du secteur public et de l'éthique, moins il est nécessaire de les expliciter dans des mécanismes redditionnels.

Un cadre redditionnel

9.37 Un cadre redditionnel approprié est le point de départ essentiel à toute reddition de comptes efficace. Son importance est souvent mise en lumière dans les documents qui décrivent divers mécanismes redditionnels. Le fait de documenter ces mécanismes aide à assurer une relation redditionnelle solide qui établit des bases d'évaluation et qui ne change pas si les parties aux mécanismes sont remplacées. Tel qu'illustré à la pièce 9.3, un cadre redditionnel approprié comprend quatre éléments qui sont fondés sur les principes d'une reddition de comptes efficace.

9.38 Rôles et responsabilités. Il est impérieux de bien comprendre les rôles et les responsabilités — fonctions, obligations et pouvoirs connexes — des

parties à une relation redditionnelle. La responsabilité peut être déléguée d'un supérieur à un subordonné, ou dans une relation de partenariat, à un partenaire, ou assumée par celui-ci en vertu d'une entente mutuelle. Pour arriver à cette entente, il faut établir clairement les activités et les tâches précises qui incombent à chaque partie et la façon dont la relation doit être gérée. Certains mécanismes de collaboration sont gérés et même assurés conjointement par les partenaires. Dans ces cas-là, la formulation des rôles et des responsabilités doit être axée sur le mode de gestion du mécanisme plutôt que sur le rôle de chaque partenaire. Sans une compréhension claire, les fondements d'une relation efficace sont inexistants. Cela risque de semer la confusion au moment de la mise en œuvre du mécanisme et, si les choses tournent mal, de compliquer la recherche des causes.

9.39 **Rendement attendu.** Si les attentes sont floues, il est difficile de rendre compte du rendement. Si elles sont comprises et mutuellement acceptées — tout comme l'apport de chaque partie au résultat final et les moyens qu'il convient d'employer — la relation redditionnelle s'en trouve renforcée. Il faut également expliciter les contraintes de fonctionnement auxquelles les parties sont soumises. Les organismes du gouvernement fédéral engagés dans des partenariats doivent suivre des règles et des procédures administratives; s'ils s'associent à des organisations de l'extérieur, le cadre redditionnel doit décrire les principes et règles de fonctionnement essentiels qui doivent être respectés, y compris les valeurs et l'éthique du secteur public.

9.40 Une relation redditionnelle efficace comporte des attentes réalistes. L'absence d'équilibre raisonnable, entre ce qui est attendu et les pouvoirs conférés et les ressources utilisées, a tendance à miner l'efficacité de la relation. Les attentes considérées comme déraisonnables ou impossibles à réaliser, compte tenu des ressources et de la capacité dont on dispose, ne sont pas prises au sérieux. Par ailleurs, la réalisation des attentes avec des ressources plus que suffisantes ne donne pas grand crédit : elle doit se faire avec des moyens relativement serrés. Aussi, l'équilibre entre les ressources, les pouvoirs et les résultats attendus donnent une meilleure reddition de comptes.

9.41 **Exigences en matière de rapports.** Les parties à une relation redditionnelle doivent établir clairement l'information qui doit être communiquée ainsi que par qui, à qui et à quel moment elle doit l'être. La clarté oblige alors à préciser la stratégie de mesure à utiliser, à savoir la manière dont l'information requise doit être définie, recueillie, vérifiée et analysée ainsi que par qui et à quel moment elle doit l'être.

9.42 **Mécanismes d'examen et d'ajustement.** Enfin, il faut établir clairement qui examine le rendement et apporte les ajustements et par quels moyens ceux-ci sont opérés — comment les ajustements au rendement et au mécanisme sont apportés. Le cadre doit préciser quel est l'aboutissement du processus redditionnel.

9.43 Ces éléments sont plus ou moins explicités et regroupés dans un cadre redditionnel selon chaque relation redditionnelle particulière. Par exemple, entre les supérieurs et leurs subordonnés dans la fonction publique, les rôles, les responsabilités et les attentes sont souvent énoncés dans des plans de

travail. Le système de l'organisation en matière d'appréciation du rendement du personnel indique quand les rapports doivent être produits et ce que le processus d'examen et d'ajustement entraîne. Entre les ministres et le Parlement, les rôles et les responsabilités des ministres dans la gestion de leurs programmes sont énoncés dans les mandats ministériels. Sur le plan du rendement, les attentes sont formulées de diverses façons, par exemple, dans les Budgets des dépenses et les rapports des ministères sur les plans et les priorités ainsi que dans les déclarations des ministres au Parlement. L'information est communiquée par les ministres dans leurs déclarations et dans les documents qu'ils déposent, dont leurs rapports sur le rendement. Pour les ministres, les mécanismes d'examen et d'ajustement sont l'étude critique effectuée par le Parlement à la Chambre et au Sénat et les changements que les ministres apportent aux programmes et aux politiques.

9.44 La pièce 9.4 cite un exemple de cadre redditionnel où la plupart des éléments sont clairement énoncés en un même document.

Pièce 9.4 Un cadre redditionnel clair : Infrastructure Canada

Dans « Soustraire des fonds publics au contrôle du Parlement », chapitre 1 du Rapport d'avril 2002, nous avons décrit le cadre redditionnel d'Infrastructure Canada, qui a remplacé le programme Travaux d'infrastructure Canada. Infrastructure Canada est un mécanisme de collaboration entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux; il vise à améliorer l'infrastructure municipale rurale et urbaine. Une différence essentielle entre Infrastructure Canada et le programme précédent tient au cadre de gouvernance et de reddition de comptes. Il établit une structure redditionnelle claire pour les organisations fédérales qui participent à Infrastructure Canada et constitue une amélioration notable par rapport à la situation du programme précédent.

Voici certains éléments du cadre de gouvernance et de reddition de comptes :

Rôles et responsabilités. Le cadre décrit les rôles et les responsabilités du Conseil du Trésor élargi; du ministre responsable de l'Infrastructure; du Bureau national d'Infrastructure Canada; des ministres responsables de l'exécution; du Comité de gestion fédéral-provincial/territorial et des coprésidents fédéral, provincial et territorial; des gouvernements provinciaux et territoriaux et des administrations locales; des organismes non gouvernementaux; du secteur privé et des ministères fédéraux.

Rendement attendu. Le cadre indique que les ministres chargés de l'exécution devront veiller à informer le Parlement des résultats attendus au moyen de documents descriptifs supplémentaires inclus dans le Budget des dépenses de chaque ministère.

Rapport. Le cadre indique que le ministre responsable d'Infrastructure Canada devra rendre compte au Parlement des objectifs et des résultats globaux du programme dans son rapport sur les plans et les priorités et son rapport ministériel sur le rendement.

Examen et ajustement. Le cadre indique que le Bureau national entreprendra des évaluations de programme et d'autres examens à l'échelle nationale. Il indique aussi que les cadres de vérification et d'évaluation prévoiront tous les processus et contrôles nécessaires pour assurer le respect des règles établies afin de garantir que les fonds publics seront dépensés adéquatement. D'autres mécanismes d'examen et d'ajustement seront mis en place quand les ministres rendront compte au Parlement.

En outre, le gouvernement fédéral a conclu avec chaque province une entente de programme qui décrit les rôles et les responsabilités du comité de gestion, les objectifs et les procédures du programme, un Système partagé de gestion de l'information sur les infrastructures et les dispositions relatives à la vérification et à l'évaluation du programme.

travail. Le système de l'organisation en matière d'appréciation du rendement du personnel indique quand les rapports doivent être produits et ce que le processus d'examen et d'ajustement entraîne. Entre les ministres et le Parlement, les rôles et les responsabilités des ministres dans la gestion de leurs programmes sont énoncés dans les mandats ministériels. Sur le plan du rendement, les attentes sont formulées de diverses façons, par exemple, dans les Budgets des dépenses et les rapports des ministères sur les plans et les priorités ainsi que dans les déclarations des ministres au Parlement. L'information est communiquée par les ministres dans leurs déclarations et dans les documents qu'ils déposent, dont leurs rapports sur le rendement. Pour les ministres, les mécanismes d'examen et d'ajustement sont l'étude critique effectuée par le Parlement à la Chambre et au Sénat et les changements que les ministres apportent aux programmes et aux politiques.

9.44 La pièce 9.4 cite un exemple de cadre redditionnel où la plupart des éléments sont clairement énoncés en un même document.

Pièce 9.4 Un cadre redditionnel clair : Infrastructure Canada

Dans « Soustraire des fonds publics au contrôle du Parlement », chapitre 1 du Rapport d'avril 2002, nous avons décrit le cadre redditionnel d'Infrastructure Canada, qui a remplacé le programme Travaux d'infrastructure Canada. Infrastructure Canada est un mécanisme de collaboration entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux; il vise à améliorer l'infrastructure municipale rurale et urbaine. Une différence essentielle entre Infrastructure Canada et le programme précédent tient au cadre de gouvernance et de reddition de comptes. Il établit une structure redditionnelle claire pour les organisations fédérales qui participent à Infrastructure Canada et constitue une amélioration notable par rapport à la situation du programme précédent.

Voici certains éléments du cadre de gouvernance et de reddition de comptes :

Rôles et responsabilités. Le cadre décrit les rôles et les responsabilités du Conseil du Trésor élargi; du ministre responsable de l'Infrastructure; du Bureau national d'Infrastructure Canada; des ministres responsables de l'exécution; du Comité de gestion fédéral-provincial/territorial et des coprésidents fédéral, provincial et territorial; des gouvernements provinciaux et territoriaux et des administrations locales; des organismes non gouvernementaux; du secteur privé et des ministères fédéraux.

Rendement attendu. Le cadre indique que les ministres chargés de l'exécution devront veiller à informer le Parlement des résultats attendus au moyen de documents descriptifs supplémentaires inclus dans le Budget des dépenses de chaque ministère.

Rapport. Le cadre indique que le ministre responsable d'Infrastructure Canada devra rendre compte au Parlement des objectifs et des résultats globaux du programme dans son rapport sur les plans et les priorités et son rapport ministériel sur le rendement.

Examen et ajustement. Le cadre indique que le Bureau national entreprendra des évaluations de programme et d'autres examens à l'échelle nationale. Il indique aussi que les cadres de vérification et d'évaluation prévoiront tous les processus et contrôles nécessaires pour assurer le respect des règles établies afin de garantir que les fonds publics seront dépensés adéquatement. D'autres mécanismes d'examen et d'ajustement seront mis en place quand les ministres rendront compte au Parlement.

En outre, le gouvernement fédéral a conclu avec chaque province une entente de programme qui décrit les rôles et les responsabilités du comité de gestion, les objectifs et les procédures du programme, un Système partagé de gestion de l'information sur les infrastructures et les dispositions relatives à la vérification et à l'évaluation du programme.

Exiger des comptes

9.45 En pratique, la façon dont les personnes responsables doivent rendre compte est un aspect essentiel de l'obligation redditionnelle. Il est clair que la reddition de comptes ne fonctionne pas bien :

- si l'on ne rend pas compte du rendement ou si on le fait de manière inadéquate;
- s'il n'existe pas d'examen sérieux et éclairé de l'information présentée;
- s'il n'y a ni changements appropriés aux programmes ni conséquences pour les personnes responsables.

9.46 **Information crédible.** Les personnes responsables de la prestation d'un service public ou de l'exercice d'un pouvoir public ont le devoir de rendre compte des résultats financiers et non financiers qu'elles obtiennent avec le pouvoir et les fonds publics qui leur sont confiés. Elles sont aussi tenues, à notre avis, de montrer en quoi les moyens employés pour obtenir ces résultats sont appropriés. À cette fin, il peut leur être nécessaire de faire valoir ce qui assure que ces moyens respectent les aspects pertinents de l'équité, de la bienséance et de la bonne intendance. Leurs rapports doivent être crédibles, faciles à comprendre et produits en temps opportun.

9.47 À ce chapitre, la franchise est importante — et, dans la plupart des organisations, cela pose un défi. Pour que les rapports des organisations publiques soient crédibles, ils doivent être équilibrés — faire état des résultats, à la fois bons et mauvais. Il arrive que les attentes soient déçues, et parfois pour des raisons valables.

9.48 Pour les parties à un mécanisme redditionnel, il existe plusieurs moyens d'améliorer la crédibilité des rapports :

- examiner et mettre en question tant les attentes énoncées que les résultats réels communiqués;
- expliquer les lacunes sur le plan du rendement et montrer les leçons qu'on en a tirées;
- indiquer à partir de quels éléments le rapport a été préparé;
- assurer la transparence — donner accès à l'information pertinente;
- demander à des vérificateurs externes de fournir une assurance quant à la justesse et à la fiabilité de l'information présentée.

9.49 **Examen et ajustement.** L'obligation de rendre des comptes suppose que les personnes tenues de les rendre assument la responsabilité de leurs actes. Un examen et des mesures correctives s'imposent — un examen et une analyse du rendement et, à partir des constatations, des ajustements visant à rectifier le tir, si nécessaire. Il doit y avoir des sanctions pour les personnes. Celles-ci doivent être blâmées si les mesures comportaient un risque déraisonnable ou si elles ont violé les normes fondamentales de l'équité, de la bienséance ou de la bonne intendance. Le fait de mettre l'accent sur les résultats et sur l'innovation ne permet ni de faire fi des principes fondamentaux, ni d'avoir un comportement illicite, contraire à l'éthique ou malhonnête, et n'excuse pas l'incompétence.

9.50 Les personnes responsables de l'examen du rendement doivent scruter les résultats obtenus à la lumière des attentes et des circonstances — y compris les événements imprévus — et souligner les réalisations ainsi que le rendement inférieur aux attentes et l'échec. Elles aussi pourront par là tirer des leçons. L'examen doit être raisonnable et juste et viser à trouver des moyens d'améliorer le rendement futur et, éventuellement, de récompenser ou de sanctionner les responsables. Lorsqu'il est clair qu'on n'a pas répondu aux attentes du programme, il peut être nécessaire de modifier le mécanisme redditionnel et de tirer des leçons. Le rendement peut être examiné au sein de l'organisation ou du programme, par une instance de surveillance dans un partenariat, par un ministre ou par un comité parlementaire qui étudie les rapports ministériels sur le rendement.

9.51 Boucler la boucle de l'obligation redditionnelle par l'examen et l'ajustement peut inciter toutes les parties à trouver des moyens d'améliorer le rendement, surtout lorsque les résultats escomptés ne sont pas obtenus. Une bonne reddition de comptes doit faire ressortir les points dont on a tiré des leçons et les changements qui ont été apportés à la prestation ou à la conception des programmes. Ceux qui exigent des comptes doivent être particulièrement critiques lorsque les attentes n'ont pas été comblées et qu'aucune preuve, sinon des preuves peu convaincantes, ne montre que des améliorations ont été apportées.

9.52 Enfin, il faut reconnaître que, si une reddition de comptes efficace entraîne inévitablement des coûts, une reddition de comptes inefficace peut être beaucoup plus onéreuse sur le plan du gaspillage, des abus de pouvoir et de la perte de légitimité du gouvernement aux yeux des personnes gouvernées. L'établissement de cadres redditionnels, la mesure des résultats et la communication d'information sur ceux-ci, l'examen du rendement et les changements nécessaires sont des activités qui exigent toutes du temps, des efforts et des ressources. Tels sont les coûts inhérents à une démocratie forte. Néanmoins, les régimes redditionnels doivent être adaptés à des situations précises. Il faut éviter d'instaurer des cadres et des régimes redditionnels qui soient indûment complexes. Par exemple, la pièce 9.5 décrit les exigences complexes des rapports que les Premières nations doivent présenter aux organismes fédéraux.

Pièce 9.5 Repenser les rapports soumis par les Premières nations aux organismes fédéraux

Notre étude de l'information exigée par le gouvernement fédéral des Premières nations (chapitre 1 du présent rapport) a révélé que l'obligation de faire rapport aux organismes fédéraux imposait un lourd fardeau aux Premières nations. Nous avons estimé que les quatre plus grands organismes fédéraux qui appuient les peuples autochtones exigent 168 rapports (pour les principaux programmes) par année. Certains de ces rapports font double emploi et ne servent guère, ni aux organismes fédéraux ni aux Premières nations. Nous avons trouvé que les rapports sur le rendement étaient inadéquats, que l'information communiquée était peu examinée et que celle-ci n'entraînait guère de conséquences quant aux leçons tirées ou aux ajustements effectués. En pareilles circonstances, les rapports ne servent pas adéquatement les relations redditionnelles.

9.50 Les personnes responsables de l'examen du rendement doivent scruter les résultats obtenus à la lumière des attentes et des circonstances — y compris les événements imprévus — et souligner les réalisations ainsi que le rendement inférieur aux attentes et l'échec. Elles aussi pourront par là tirer des leçons. L'examen doit être raisonnable et juste et viser à trouver des moyens d'améliorer le rendement futur et, éventuellement, de récompenser ou de sanctionner les responsables. Lorsqu'il est clair qu'on n'a pas répondu aux attentes du programme, il peut être nécessaire de modifier le mécanisme redditionnel et de tirer des leçons. Le rendement peut être examiné au sein de l'organisation ou du programme, par une instance de surveillance dans un partenariat, par un ministre ou par un comité parlementaire qui étudie les rapports ministériels sur le rendement.

9.51 Boucler la boucle de l'obligation redditionnelle par l'examen et l'ajustement peut inciter toutes les parties à trouver des moyens d'améliorer le rendement, surtout lorsque les résultats escomptés ne sont pas obtenus. Une bonne reddition de comptes doit faire ressortir les points dont on a tiré des leçons et les changements qui ont été apportés à la prestation ou à la conception des programmes. Ceux qui exigent des comptes doivent être particulièrement critiques lorsque les attentes n'ont pas été comblées et qu'aucune preuve, sinon des preuves peu convaincantes, ne montre que des améliorations ont été apportées.

9.52 Enfin, il faut reconnaître que, si une reddition de comptes efficace entraîne inévitablement des coûts, une reddition de comptes inefficace peut être beaucoup plus onéreuse sur le plan du gaspillage, des abus de pouvoir et de la perte de légitimité du gouvernement aux yeux des personnes gouvernées. L'établissement de cadres redditionnels, la mesure des résultats et la communication d'information sur ceux-ci, l'examen du rendement et les changements nécessaires sont des activités qui exigent toutes du temps, des efforts et des ressources. Tels sont les coûts inhérents à une démocratie forte. Néanmoins, les régimes redditionnels doivent être adaptés à des situations précises. Il faut éviter d'instaurer des cadres et des régimes redditionnels qui soient indûment complexes. Par exemple, la pièce 9.5 décrit les exigences complexes des rapports que les Premières nations doivent présenter aux organismes fédéraux.

Pièce 9.5 Repenser les rapports soumis par les Premières nations aux organismes fédéraux

Notre étude de l'information exigée par le gouvernement fédéral des Premières nations (chapitre 1 du présent rapport) a révélé que l'obligation de faire rapport aux organismes fédéraux imposait un lourd fardeau aux Premières nations. Nous avons estimé que les quatre plus grands organismes fédéraux qui appuient les peuples autochtones exigent 168 rapports (pour les principaux programmes) par année. Certains de ces rapports font double emploi et ne servent guère, ni aux organismes fédéraux ni aux Premières nations. Nous avons trouvé que les rapports sur le rendement étaient inadéquats, que l'information communiquée était peu examinée et que celle-ci n'entraînait guère de conséquences quant aux leçons tirées ou aux ajustements effectués. En pareilles circonstances, les rapports ne servent pas adéquatement les relations redditionnelles.

La reddition de comptes dans le secteur public d'aujourd'hui

L'obligation de rendre compte du rendement : les résultats et les moyens

9.53 Comment réagir devant le fait que les ministres et les gestionnaires responsables d'un programme ne maîtrisent pas entièrement les conséquences recherchées? Les membres du secteur public peuvent être réticents à accepter la responsabilité de conséquences dont ils n'ont qu'une maîtrise limitée. Les gestionnaires trouvent beaucoup plus acceptable d'avoir à rendre compte d'intrants, d'activités et d'extrants.

9.54 Rendre compte des résultats obtenus amène à se demander, à notre avis, si l'on a fait tout ce qui était raisonnable, avec les pouvoirs et les ressources dont on disposait, pour influer sur l'atteinte des résultats escomptés (voir la pièce 9.6). Rendre compte des résultats de cette manière, c'est montrer de façon raisonnable qu'on a fait un apport marquant, que les mesures prises et les efforts déployés ont contribué aux conséquences souhaitées. C'est aussi rendre compte des conséquences sur lesquelles on peut exercer une influence ainsi que des extrants produits ou assurés.

Pièce 9.6 L'obligation de rendre compte du rendement : les résultats et les moyens

Dans une fonction publique axée sur le rendement, la reddition de comptes requiert la capacité de faire, de façon crédible, la preuve des éléments suivants :

- la mesure dans laquelle les résultats attendus ont été obtenus;
- l'apport des activités et des extrants du programme aux conséquences;
- ce qui a été appris et les changements qui en ont découlé;
- le caractère judicieux et adéquat des moyens employés.

9.55 Dans cette perspective, la responsabilité de prendre des mesures judicieuses et appropriées demeure un élément essentiel de la reddition de comptes. Cela veut dire montrer que les risques étaient raisonnables au moment où ils ont été pris. Cela veut également dire prouver que les activités ont été réalisées en tenant dûment compte de l'équité, de la bienséance et de la bonne intendance. Comme l'affirmait le Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique dans son rapport de 1996, *De solides assises* :

> Tant les ministres que les fonctionnaires doivent accepter, sur le plan personnel, les conséquences de leurs actes lorsqu'un problème survient du fait qu'ils ont pris des mesures inappropriées ou omis de prendre les mesures qui s'imposaient.

9.56 **L'établissement des résultats attendus.** Nous avons mentionné que, si le cadre redditionnel n'indique pas clairement le niveau de rendement attendu, il est impossible de rendre vraiment compte du rendement. De plus, dans un secteur public axé sur les résultats, il est tout aussi important de s'entendre sur la façon dont les extrants produits doivent donner les résultats attendus. Dans bien des cas, il peut être encore plus difficile de s'entendre au

La reddition de comptes dans le secteur public d'aujourd'hui

L'obligation de rendre compte du rendement : les résultats et les moyens

9.53 Comment réagir devant le fait que les ministres et les gestionnaires responsables d'un programme ne maîtrisent pas entièrement les conséquences recherchées? Les membres du secteur public peuvent être réticents à accepter la responsabilité de conséquences dont ils n'ont qu'une maîtrise limitée. Les gestionnaires trouvent beaucoup plus acceptable d'avoir à rendre compte d'intrants, d'activités et d'extrants.

9.54 Rendre compte des résultats obtenus amène à se demander, à notre avis, si l'on a fait tout ce qui était raisonnable, avec les pouvoirs et les ressources dont on disposait, pour influer sur l'atteinte des résultats escomptés (voir la pièce 9.6). Rendre compte des résultats de cette manière, c'est montrer de façon raisonnable qu'on a fait un apport marquant, que les mesures prises et les efforts déployés ont contribué aux conséquences souhaitées. C'est aussi rendre compte des conséquences sur lesquelles on peut exercer une influence ainsi que des extrants produits ou assurés.

Pièce 9.6 L'obligation de rendre compte du rendement : les résultats et les moyens

Dans une fonction publique axée sur le rendement, la reddition de comptes requiert la capacité de faire, de façon crédible, la preuve des éléments suivants :

- la mesure dans laquelle les résultats attendus ont été obtenus;
- l'apport des activités et des extrants du programme aux conséquences;
- ce qui a été appris et les changements qui en ont découlé;
- le caractère judicieux et adéquat des moyens employés.

9.55 Dans cette perspective, la responsabilité de prendre des mesures judicieuses et appropriées demeure un élément essentiel de la reddition de comptes. Cela veut dire montrer que les risques étaient raisonnables au moment où ils ont été pris. Cela veut également dire prouver que les activités ont été réalisées en tenant dûment compte de l'équité, de la bienséance et de la bonne intendance. Comme l'affirmait le Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique dans son rapport de 1996, *De solides assises* :

> Tant les ministres que les fonctionnaires doivent accepter, sur le plan personnel, les conséquences de leurs actes lorsqu'un problème survient du fait qu'ils ont pris des mesures inappropriées ou omis de prendre les mesures qui s'imposaient.

9.56 **L'établissement des résultats attendus.** Nous avons mentionné que, si le cadre redditionnel n'indique pas clairement le niveau de rendement attendu, il est impossible de rendre vraiment compte du rendement. De plus, dans un secteur public axé sur les résultats, il est tout aussi important de s'entendre sur la façon dont les extrants produits doivent donner les résultats attendus. Dans bien des cas, il peut être encore plus difficile de s'entendre au

départ sur des attentes claires et concrètes, et d'établir des liens entre ces attentes et les activités du programme, que d'en mesurer ensuite les résultats (voir le Rapport de 2000 du vérificateur général du Canada, chapitre 19, « L'information sur le rendement communiquée au Parlement »).

9.57 Cette difficulté tient à diverses raisons — par exemple, on ne sait pas toujours très bien comment les interventions dans le cadre d'un programme arrivent à produire des résultats positifs et les conséquences réelles peuvent dépendre de facteurs qui échappent au contrôle du gestionnaire du programme. Cependant, en y mettant des efforts, en discutant ensemble et en misant sur leur expérience, les parties peuvent vaincre cette difficulté et parvenir à formuler des attentes plus claires et plus concrètes. Un défi plus difficile à relever peut être de ne plus se contenter d'énoncer les attentes en termes généraux et vagues. Des attentes claires et concrètes, telles des cibles, indiquent clairement les résultats à obtenir pour répondre aux attentes — et permettent aux autres parties de les évaluer. Les attentes vagues peuvent plus facilement être corroborées, mais elles rendent plus difficile la véritable reddition de comptes.

9.58 Tous les ministres, les organismes centraux et le Cabinet ont un rôle à jouer pour ce qui est d'exiger des prestataires de programmes qu'ils établissent des attentes claires et concrètes, d'effectuer un examen critique de ces attentes et d'exiger une information crédible au sujet de celles-ci. Le Parlement a aussi un rôle essentiel à jouer en effectuant un examen critique des attentes établies par le gouvernement.

9.59 **Mesurer les conséquences et évaluer l'attribution**. Une reddition de comptes qui met l'accent sur les résultats n'est possible que si les conséquences peuvent vraiment être mesurées de quelque manière et, ce qui est encore plus déterminant, si l'apport du programme à l'atteinte des conséquences souhaitées peut être évalué de façon crédible.

9.60 À notre avis, la mesure du rendement dans le secteur public doit être vue non pas comme une science exacte, mais comme un ensemble judicieux d'informations qui permet de mieux comprendre les effets d'un programme. Il est donc essentiel de reconnaître les limites de la mesure et d'en faire état clairement dans les rapports.

9.61 De plus, nous pensons que le problème de l'attribution — c'est-à-dire l'évaluation de l'apport à une conséquence à la lumière d'autres facteurs, d'autres programmes et d'événements imprévus — peut être réglé. Il existe diverses méthodes permettant de mesurer l'apport d'un programme à des conséquences. Notre bureau a déjà avancé que, s'il n'est pas nécessairement possible de mesurer l'apport avec précision dans bien des cas, une combinaison de preuves logiques et empiriques peut fournir un fondement raisonnable pour déterminer dans quelle mesure un programme a contribué à une conséquence (voir Bureau du vérificateur général du Canada, *Régler la question de l'attribution par l'analyse de la contribution : utiliser judicieusement les mesures du rendement*, juin 1999).

La reddition de comptes dans les partenariats

9.62 Les partenariats font intervenir des organisations ou des personnes qui concourent à réaliser des objectifs communs. Ils peuvent être conclus entre des ministères fédéraux et provinciaux ou d'un même niveau de gouvernement, entre des ministères et le secteur privé ou bénévole, ou encore au sein d'une organisation, lorsque des équipes ou des groupes de travail sont responsables collectivement. Les partenaires sont collectivement responsables du fonctionnement du partenariat et partagent l'obligation redditionnelle à l'égard de son succès. Si les rôles et les responsabilités de chacun ne sont pas clairs, cependant, cette obligation redditionnelle partagée peut devenir diffuse dans la reddition de comptes.

9.63 À notre avis, le partenariat exige une reddition de comptes plus serrée, et non pas le contraire; chaque partenaire peut avoir plusieurs obligations redditionnelles (voir la pièce 9.7). Tout d'abord, le partenariat — surtout s'il est plus structuré — crée des obligations horizontales entre les partenaires, comme l'illustre la pièce 9.4 dans le cas d'Infrastructure Canada. De plus, chaque partenaire conserve des obligations verticales envers son supérieur ou envers l'organe qui le régit — le Parlement, dans le cas du gouvernement

Pièce 9.7 L'obligation redditionnelle partagée

Dans les partenariats, il existe au moins trois types de relations redditionnelles :

- la reddition de comptes entre les partenaires;
- la reddition de comptes entre chaque partenaire et l'organe qui le régit — le Parlement, dans le cas du gouvernement fédéral;
- la reddition de comptes à l'organe de coordination du partenariat, dans bien des cas.

Ce dernier type peut supposer une reddition de comptes au public et c'est le cas si les gouvernements fédéral et provinciaux acceptent conjointement cette obligation redditionnelle.

Dans un mécanisme de collaboration fédéral-provincial, par exemple, l'obligation redditionnelle du gouvernement fédéral veut dire qu'il doit, de façon crédible, faire la preuve des éléments suivants en temps opportun au Parlement :

- la mesure dans laquelle les objectifs du mécanisme de collaboration et ceux du gouvernement fédéral sont atteints;
- l'équité, la bienséance et la bonne intendance des mesures et des stratégies fédérales;
- une évaluation raisonnable de l'apport du gouvernement fédéral aux réalisations, notamment dans quelle mesure il a produit des résultats positifs;
- ce que le mécanisme a permis d'apprendre.

De plus, le partenaire fédéral est responsable :

- d'organiser et de gérer les relations avec ses partenaires de manière à pouvoir obtenir l'information nécessaire, à surveiller les résultats et à effectuer ou à exiger les ajustements nécessaires;
- d'assurer que les risques pris sont raisonnables et qu'il tient adéquatement compte des compétences de ses partenaires.

La reddition de comptes dans les partenariats

9.62 Les partenariats font intervenir des organisations ou des personnes qui concourent à réaliser des objectifs communs. Ils peuvent être conclus entre des ministères fédéraux et provinciaux ou d'un même niveau de gouvernement, entre des ministères et le secteur privé ou bénévole, ou encore au sein d'une organisation, lorsque des équipes ou des groupes de travail sont responsables collectivement. Les partenaires sont collectivement responsables du fonctionnement du partenariat et partagent l'obligation redditionnelle à l'égard de son succès. Si les rôles et les responsabilités de chacun ne sont pas clairs, cependant, cette obligation redditionnelle partagée peut devenir diffuse dans la reddition de comptes.

9.63 À notre avis, le partenariat exige une reddition de comptes plus serrée, et non pas le contraire; chaque partenaire peut avoir plusieurs obligations redditionnelles (voir la pièce 9.7). Tout d'abord, le partenariat — surtout s'il est plus structuré — crée des obligations horizontales entre les partenaires, comme l'illustre la pièce 9.4 dans le cas d'Infrastructure Canada. De plus, chaque partenaire conserve des obligations verticales envers son supérieur ou envers l'organe qui le régit — le Parlement, dans le cas du gouvernement

Pièce 9.7 L'obligation redditionnelle partagée

Dans les partenariats, il existe au moins trois types de relations redditionnelles :

- la reddition de comptes entre les partenaires;
- la reddition de comptes entre chaque partenaire et l'organe qui le régit — le Parlement, dans le cas du gouvernement fédéral;
- la reddition de comptes à l'organe de coordination du partenariat, dans bien des cas.

Ce dernier type peut supposer une reddition de comptes au public et c'est le cas si les gouvernements fédéral et provinciaux acceptent conjointement cette obligation redditionnelle.

Dans un mécanisme de collaboration fédéral-provincial, par exemple, l'obligation redditionnelle du gouvernement fédéral veut dire qu'il doit, de façon crédible, faire la preuve des éléments suivants en temps opportun au Parlement :

- la mesure dans laquelle les objectifs du mécanisme de collaboration et ceux du gouvernement fédéral sont atteints;
- l'équité, la bienséance et la bonne intendance des mesures et des stratégies fédérales;
- une évaluation raisonnable de l'apport du gouvernement fédéral aux réalisations, notamment dans quelle mesure il a produit des résultats positifs;
- ce que le mécanisme a permis d'apprendre.

De plus, le partenaire fédéral est responsable :

- d'organiser et de gérer les relations avec ses partenaires de manière à pouvoir obtenir l'information nécessaire, à surveiller les résultats et à effectuer ou à exiger les ajustements nécessaires;
- d'assurer que les risques pris sont raisonnables et qu'il tient adéquatement compte des compétences de ses partenaires.

fédéral — pour la manière dont il exerce ses responsabilités et ses pouvoirs, pour les ressources qu'il fournit au mécanisme et pour les résultats de son apport. Enfin, les partenaires doivent rendre compte collectivement du succès du partenariat à leur organisme commun de coordination — souvent un comité de hauts fonctionnaires ou de ministres. Dans certains partenariats entre différents niveaux de gouvernement, ce devoir collectif de rendre compte existe à l'endroit du public.

9.64 L'Entente-cadre sur l'union sociale conclue par les gouvernements fédéral et provinciaux prévoit que chaque niveau de gouvernement doit rendre compte à ses électeurs des résultats obtenus grâce aux ententes fédérales-provinciales. De même, les rapports des gouvernements fédéral et provinciaux présentés en septembre 2002 sur les soins de santé sont l'aboutissement d'une autre entente entre les premiers ministres. À notre avis, cela constitue une forme de reddition de comptes au public. Il existe une obligation de faire la preuve du rendement; les gouvernements ou organisations qui sont parties prenantes s'attendent à ce que les membres intéressés du public examinent les documents et leur fassent part de leurs préoccupations et de leurs critiques, et cela, directement ou par l'entremise de leurs législateurs; et, dans notre société démocratique, les ministres sont fortement incités à réagir aux préoccupations du public et à faire des ajustements. Parallèlement, bien entendu, les ministres fédéraux intéressés rendent compte directement au Parlement des ressources utilisées et des résultats obtenus grâce à cette entente.

La reddition de comptes assortie de pouvoirs discrétionnaires et de souplesse accrus : une fonction publique apprenante

9.65 Qui dit gestion axée sur les résultats dit examiner ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas afin de modifier et d'améliorer continuellement les programmes et les services. Une telle gestion exige des pouvoirs discrétionnaires, des pouvoirs et une souplesse appropriés pour que les gestionnaires puissent prendre des risques raisonnables afin d'innover. Même si ces risques sont raisonnables, certaines décisions — même éclairées — peuvent être erronées. Les questions essentielles consistent à savoir si les risques sont gérés efficacement et si les changements appropriés sont apportés en conséquence — quelles leçons en a-t-on tirées? Et les erreurs découlant de la négligence, de l'incompétence ou de méfaits requièrent des sanctions appropriées.

9.66 Notre notion enrichie de la reddition de comptes favorise la gestion axée sur les résultats et, par conséquent, une culture de l'apprentissage. Elle incite les ministres et les gestionnaires à prouver de façon crédible qu'ils ont tiré des leçons (autant des erreurs que des succès), pris des mesures correctives lorsqu'il y avait lieu de le faire et assuré le suivi des faiblesses, au lieu de se borner à trouver les coupables lorsque les choses tournent mal. Cela permettra de redonner confiance dans la capacité des gestionnaires de programmes publics à exercer de façon responsable des pouvoirs discrétionnaires.

9.67 Quand les attentes ne sont pas satisfaites, la tendance naturelle est de blâmer. Une fonction publique axée sur l'apprentissage accepte plutôt d'assumer ses responsabilités, reconnaît ses erreurs et en trouve les causes. Elle apprend des « mauvaises » décisions pour éviter de les répéter. Une fonction publique apprenante récompenserait visiblement l'apprentissage et s'attacherait à blâmer uniquement en cas d'incompétence, d'imprudence ou de méfait. Voici ce qu'a écrit le vérificateur général dans le chapitre « Questions d'une importance particulière », de son rapport de 2000 :

> La reddition de comptes exige que les gens acceptent d'assumer la responsabilité de leurs erreurs — cela va de soi. Par ailleurs, s'attacher trop au blâme peut être contre-productif. Si nous voulons habiliter les employés et les encourager à innover, il faut être prêt à courir le risque qu'ils commettent des erreurs et qu'ils prennent parfois de mauvaises décisions. Quand cela se produit, il faut plutôt chercher à apprendre de l'expérience plutôt qu'à blâmer.

9.68 Afin d'innover, de prendre des risques raisonnables et d'apprendre de leurs erreurs, les gestionnaires ont besoin d'un certain pouvoir discrétionnaire et d'une certaine latitude pour agir. Cependant, l'obligation de rendre compte de règles et de procédures trop nombreuses et inutiles peut étouffer l'innovation et mener à l'inefficience, à l'inefficacité et à la frustration. Certains règlements, règles, lois et lignes directrices — ensemble fondamental de moyens de contrôle — sont indispensables à une administration judicieuse et à une bonne reddition de comptes. À notre avis, les règles administratives fondamentales devraient être peu nombreuses, faciles à comprendre et appliquées uniformément.

9.69 Au gouvernement fédéral, ce sont les ministres qui, le plus souvent, doivent expliquer et défendre les décisions des gestionnaires. Des preuves solides entourant les leçons tirées des erreurs aideraient à défendre ces décisions, mais il est clair que les ministres ont un rôle essentiel à jouer dans la définition de la tolérance au risque, car ce sont eux qui, en bout de ligne, doivent rendre compte au Parlement.

Renforcer le rôle du Parlement

9.70 Le Parlement a un rôle essentiel à jouer pour ce qui est d'exiger des ministres qu'ils rendent des comptes à la Chambre, au Sénat et aux comités. L'apprentissage et la prise de risques éclairés ont peu de chances de germer si chaque erreur reconnue devient une arme sur la scène politique. Le cas échéant, il serait peu probable que les rapports disent tout — il serait plus prudent de présenter des rapports incomplets. Pourtant, le rôle du Parlement est de tenir le gouvernement fédéral responsable de l'utilisation qu'il fait de ses pouvoirs et de s'employer à mettre au jour ce que les contribuables canadiens obtiennent en contrepartie de leurs impôts et taxes. Il faut s'attendre à ce que cette démarche ait souvent un caractère antagoniste.

9.71 Le Parlement a un rôle important à jouer pour assurer que l'on rende compte des résultats dans une fonction publique qui vise le rendement. Pour ce faire, le Parlement, et surtout la Chambre des communes, examine :

- les attentes en matière de rendement qui sont établies dans les documents exposant les plans et les priorités du gouvernement,
- les rapports sur le rendement présentés par le gouvernement.

Ces deux activités pourraient être renforcées.

9.72 **Nécessité d'examiner les attentes en matière de rendement.** Le rapport sur les plans et les priorités qui est déposé au printemps pour chaque ministère fédéral expose les plans et les résultats attendus pour les trois années suivantes. Ces documents budgétaires décrivent ce que chaque ministre compte fournir aux contribuables canadiens en contrepartie de leurs impôts et taxes. Les plans sont un élément explicite de la relation redditionnelle entre le Parlement et le gouvernement. Ils sont bel et bien examinés et approuvés, mais généralement sans faire l'objet d'une étude approfondie.

9.73 Il y aurait lieu d'engager le gouvernement à exposer clairement ses plans et priorités. Si l'étude parlementaire des documents énonçant ces plans et priorités fait défaut ou n'est que superficielle — par exemple, si les documents sont simplement réputés avoir été approuvés — le gouvernement peut être moins enclin à prendre des engagements clairs et précis en matière de planification. Une plus grande clarté favorise une meilleure compréhension des intentions du gouvernement par le Parlement et par le public et contribue à assurer que le gouvernement se conforme à l'obligation qu'il a de rendre compte de son rendement quant à la réalisation de ses plans.

9.74 **Nécessité d'examiner le rendement.** Chaque automne, depuis 1997, le gouvernement dépose les rapports sur le rendement des divers ministères dans lesquels chacun décrit ce qu'il a réalisé par rapport aux attentes énoncées antérieurement. Jusqu'à maintenant, la qualité de ces rapports demeure variable et leur examen par le Parlement, restreint. Cette lacune empêche de boucler la boucle de la reddition de comptes — le gouvernement n'est pas obligé de rendre compte de son rendement.

9.75 Dans le document intitulé « L'examen par les comités parlementaires des nouveaux documents du *Budget des dépenses* », notre bureau a proposé en 1998 une façon d'aborder cet examen qu'effectuent les comités parlementaires (nous avons entrepris de mettre à jour ce document en vue de le publier de nouveau). Voici les principales questions que les comités pourraient envisager de poser au sujet des plans et des rapports sur le rendement :

- Les objectifs et les coûts du programme sont-ils raisonnables et clairement définis?
- Le programme a-t-il apporté aux Canadiens les avantages escomptés?
- A-t-on suffisamment expliqué la contribution du programme aux résultats?

- Pourrait-on réaliser le programme de manière plus efficiente?
- Existe-t-il une façon plus rentable d'assurer les avantages du programme?
- Dans le cadre du programme d'action et du programme législatif du comité, les présents documents s'avèrent-ils utiles?

De plus, les comités pourraient demander ce qui a été appris et, par la suite, ce qui devra être fait différemment.

9.76 Malheureusement, la plupart des députés sont peu motivés à consacrer à ce genre d'examen le peu de temps dont ils disposent en comité, alors que nombre d'entre eux croient que cela ne changera ni n'influencera en rien le programme du gouvernement. Les députés et de nombreux observateurs ont fait valoir la nécessité de renforcer l'examen du rendement du gouvernement par les comités. Nous sommes d'accord. Récemment, la Chambre des communes a créé le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, lui conférant un mandat qui lui permet de se pencher sur l'efficacité du processus d'examen des documents budgétaires. Ce comité pourrait répondre à certaines de ces préoccupations.

Conclusion

9.77 À notre avis, la vision que nous proposons à l'égard de la reddition de comptes fait place aux pressions qui s'exercent sur l'obligation redditionnelle dans la fonction publique d'aujourd'hui. Outre sa conformité aux éléments suivants, elle les appuie :

- l'accent mis sur les résultats, y compris sur les conséquences;
- un partage de l'obligation redditionnelle au sein des partenariats;
- la prise de risques raisonnables et une fonction publique axée sur l'apprentissage.

9.78 Le présent chapitre propose que la reddition de comptes soit considérée comme un processus visant non pas tant à blâmer qu'à :

- se concerter au sujet des attentes en matière de rendement;
- faire la preuve des résultats obtenus et du caractère adéquat des moyens employés à cette fin, et cela, de façon crédible, transparente et proactive, et à assumer la responsabilité à cet égard;
- examiner le rendement au moyen d'une évaluation et d'une rétroaction positives visant à créer un environnement propice à l'apprentissage continu;
- garantir que des mesures correctives soient prises en temps voulu à l'égard du programme et qu'il y ait des conséquences pour les personnes, s'il y a lieu.

9.79 L'importance des valeurs du secteur public — équité, bienséance et bonne intendance — quant aux moyens employés pour obtenir les résultats

ne doit pas être négligée. Même s'il demeure important de trouver les responsables des erreurs graves, il faut plutôt s'attacher à évaluer les résultats et les leçons apprises. Notre concept amélioré de la reddition de comptes favorise l'apprentissage axé sur les résultats qui est essentiel à la gestion dans un secteur public innovateur.

9.80 Nous venons d'exposer diverses idées et approches permettant de situer la reddition de comptes dans un large éventail de relations redditionnelles. Certains travaux antérieurs du Bureau exploitent ces idées dans l'étude de cas particuliers, comme les mécanismes de collaboration et les mécanismes de régie déléguée. Le mode d'adaptation de ces mécanismes redditionnels à des relations précises exigera un effort continu. Nous espérons que ces concepts, bien adaptés, aideront à établir des relations redditionnelles efficaces.

9.81 La reddition de comptes améliorée devrait permettre de mieux comprendre ce que fait et réalise le gouvernement et encourager les ministres et les gestionnaires de programmes publics à mettre l'accent sur les résultats obtenus et sur les moyens mis en œuvre pour les obtenir.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor fournie au nom du gouvernement. Les questions liées à la reddition de comptes sont au cœur du cadre de gestion du gouvernement, *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, dans lequel le gouvernement reconnaît que la gestion des programmes et des services doit être axée sur les citoyens. Le gouvernement s'engage à gérer en fonction d'un ensemble clair de valeurs propres à la fonction publique et à mettre l'accent sur les résultats et les dépenses judicieuses. Les idées présentées dans le chapitre renforcent ces engagements et sont compatibles avec les récentes initiatives adoptées par le gouvernement pour renforcer la gestion et la reddition de comptes en fonction des résultats.

Le gouvernement fait bon accueil à l'effort consistant à définir les éléments et les principes d'une reddition de comptes efficace, dont les grandes lignes sont présentées dans les pièces 9.1 et 9.2 de ce chapitre, respectivement. Étant donné la complexité et l'évolution constante des accords de collaboration entre les entités gouvernementales et celles des secteurs privé, public et sans but lucratif, de tels principes doivent — par nécessité — être formulés de façon générale ou en termes génériques. Comme précise le chapitre, l'application de principes génériques doit être bien adaptée aux circonstances particulières existantes.

Plus précisément, les niveaux de documentation sur la reddition de comptes doivent être raisonnables en raison des relations de collaboration en jeu. Il faut également tenir compte des éventuels fardeaux administratifs. Il se peut aussi qu'il faille instaurer des mécanismes redditionnels souples pour tenir compte de l'incertitude ou de l'évolution des relations. Enfin, il arrive souvent que de tels mécanismes, tant officieux qu'officiels, répondent au critère d'une saine pratique de gestion. Ces considérations d'ordre pratique pourraient fort bien exiger un sixième principe de base pour assurer l'efficacité de la reddition

de comptes — que les mécanismes instaurés soient pertinents, raisonnables et réalisables compte tenu des circonstances existantes.

Le gouvernement fait bon accueil à ce chapitre et se réjouit de constater qu'il donne la possibilité de maintenir et de renforcer le dialogue amorcé sur la question de la reddition des comptes. Ce dialogue devrait contribuer à l'avancement d'une culture de gestion propice à la transparence, à l'apprentissage et à l'innovation, et à la participation constructive des parlementaires et des Canadiens à l'amélioration des programmes gouvernementaux dans les années à venir.

À propos de l'étude

Objectifs

Les objectifs de l'étude étaient les suivants :

- proposer et analyser un concept d'obligation redditionnelle amélioré qui soit conforme aux réalités de la fonction publique d'aujourd'hui, laquelle est axée sur les résultats, mise sur le partenariat et innove,
- explorer le rôle du Parlement dans la promotion d'une reddition de comptes efficace.

Nous espérons susciter un débat et contribuer à jeter une plus grande clarté sur ce qu'est la reddition de comptes appropriée dans le secteur public d'aujourd'hui.

Étendue et méthode

L'étude porte sur le concept de la reddition de comptes et sur les moyens de l'améliorer dans la gestion moderne du secteur public. Nous n'avons pas examiné les questions de la responsabilité ministérielle dans notre régime parlementaire. Le principe de la responsabilité ministérielle a été mis à l'épreuve par divers éléments de la réforme de la fonction publique, mais il demeure la pierre angulaire de notre régime parlementaire démocratique. C'est dans cette tradition que l'étude a été effectuée. Nous avons examiné l'obligation de rendre compte dans la mesure où elle s'applique aux ministres et aux fonctionnaires chargés de gérer et de mettre en œuvre les programmes gouvernementaux.

Méthode

Les auteurs de l'étude se sont fondés sur des travaux réalisés par notre bureau au sujet de la reddition de comptes, sur des discussions avec des personnes compétentes et avec un certain nombre de députés ainsi que sur une étude des ouvrages publiés dans ce domaine.

Équipe de l'étude

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Directeur principal : John Mayne
Directeur : Robert Cook
Vérificateur : Alex Smith

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1-888-761-5953 (sans frais).

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Décembre 2002

Table des matières principale

Questions d'une importance particulière — 2002
Avant-propos et Points saillants

Chapitre 1 Repenser les rapports soumis par les Premières nations aux organismes fédéraux

Chapitre 2 Pêches et Océans Canada — Contribuer à la sécurité et à l'efficience de la navigation maritime

Chapitre 3 La *Loi sur les mesures spéciales d'importation* : une protection contre les importations sous-évaluées ou subventionnées

Chapitre 4 Agence des douanes et du revenu du Canada — L'imposition des opérations internationales des résidents du Canada

Chapitre 5 La gestion et le contrôle financiers au gouvernement fédéral

Chapitre 6 Statistique Canada — La gestion de la qualité des statistiques sur la santé

Chapitre 7 Agence spatiale canadienne — La mise en œuvre du Programme spatial canadien

Chapitre 8 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — L'acquisition de locaux à bureaux

Chapitre 9 La modernisation de la reddition de comptes dans le secteur public

Chapitre 10 Ministère de la Justice — Les coûts liés à la mise en œuvre du Programme canadien des armes à feu

Chapitre 11 Autres observations de vérification

Annexes

2002

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

DÉCEMBRE

Chapitre 10

Ministère de la Justice — Les coûts liés à la mise en œuvre du Programme canadien des armes à feu

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de décembre 2002 de la vérificatrice générale du Canada comporte 11 chapitres, ainsi que les Questions d'une importance particulière — 2002, un Avant-propos, les Points saillants et des Annexes. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également disponible sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2002
N° de catalogue FA1-2002/2-18F
ISBN 0-662-88026-9

Chapitre

10

Ministère de la Justice

Les coûts liés à la mise en œuvre du Programme canadien des armes à feu

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Les exigences actuelles concernant la propriété et l'enregistrement d'une arme à feu sont plus rigoureuses 3

Les gouvernements fédéral et provinciaux devaient assumer conjointement diverses responsabilités 4

Objet de la vérification 5

Observations 6

Entraves à la reddition de comptes 6

Il n'y a pas eu de désignation d'un centre unique de responsabilité pour le Programme 6

Le coût prévu du Programme est passé de 119 millions de dollars à plus d'un milliard de dollars 7

Contrairement à ce qui avait été promis, le Programme ne s'autofinancera pas 7

Depuis le début du Programme, l'information financière présentée au Parlement a été insuffisante 8

Les crédits supplémentaires ont été mal utilisés 9

Il n'y a pas eu comptabilisation de tous les coûts du Programme 10

L'information financière fournie ne présente pas fidèlement tous les coûts 11

Historique de l'escalade des coûts 12

En 1996, le Ministère a reconnu que les hypothèses sur lesquelles reposaient ses demandes de financement n'étaient pas réalistes 12

En mai 1998, les coûts du Programme ont été estimés à environ 544 millions de dollars 13

En février 2000, l'estimation des coûts du Programme avait été portée à 764 millions de dollars 14

En mai 2000, l'estimation des coûts du Programme était passée à plus de 1 milliard de dollars 15

En février 2001, il y a eu approbation d'un nouveau plan de restructuration du Programme 16

Le Programme était devenu trop réglementé 16

La restructuration comprend le remplacement d'un système informatique dispendieux et vieux de trois ans 17

Certaines responsabilités sont rapatriées au ministère de la Justice 18

La non-conformité aux processus d'approbation du Conseil du Trésor a contribué aux problèmes 19

La médiocrité de la gestion a contribué à l'escalade des coûts 19

La gestion des recettes et des remboursements présentait des lacunes 20

Conclusion et recommandations 20

À propos de la vérification 23

Ministère de la Justice

Les coûts liés à la mise en œuvre du Programme canadien des armes à feu

Points saillants

10.1 Le ministère de la Justice n'a pas fourni au Parlement toute l'information dont il avait besoin pour examiner efficacement le Programme canadien des armes à feu et pour en rendre compte. Il a fourni de l'information financière et des explications insuffisantes pour justifier l'augmentation formidable du coût du Programme.

10.2 En 1995, le Ministère a déclaré au Parlement que la mise en œuvre du Programme canadien des armes à feu coûterait 119 millions de dollars, montant qui serait compensé par la perception de droits de 117 millions de dollars. Nous avons demandé au Ministère de nous fournir de l'information sur les coûts et les recettes du Programme au cours de la période de 1995-1996 à 2001-2002. Selon l'information fournie, le Ministère a consacré 688 millions de dollars à ce programme et a perçu des droits d'environ 59 millions de dollars après remboursement. Nous pensons que cette information ne présente pas fidèlement le coût du Programme pour le gouvernement.

10.3 En 2000, le ministère de la Justice a estimé qu'en 2004-2005 il consacrerait au moins un milliard de dollars au Programme et qu'il percevrait des droits de 140 millions de dollars après remboursement. Ce montant ne comprend pas toutes les répercussions financières pour le gouvernement. Le Ministère n'a pas déclaré non plus au Parlement l'ensemble des coûts du Programme, comme l'exige la politique de réglementation du gouvernement.

10.4 Le Ministère a fait état de nombreux facteurs pour expliquer l'augmentation des coûts, notamment le retard important accusé dans la rédaction des règlements, le fait que certaines provinces ont décidé de ne pas participer au Programme, la nécessité de mettre sur pied d'autres initiatives, l'utilisation d'hypothèses inexactes pour la prévision du rythme auquel les demandes de permis et d'enregistrement seraient présentées, et l'attention trop grande accordée à la réglementation et à la mise en place des contrôles.

10.5 Le Ministère aurait dû présenter tous les ans au Parlement de l'information financière et des explications exactes et complètes sur les coûts et les recettes du Programme dans son *Rapport sur les plans et les priorités* et dans son *Rapport sur le rendement*. Ces documents officiels visent à fournir au Parlement de l'information pour lui permettre d'examiner les dépenses des ministères.

10.6 Le ministère de la Justice devrait fournir tous les ans au Parlement de l'information exacte et complète sur toutes les dépenses et les recettes passées, actuelles et prévues du Programme. Il devrait aussi présenter et expliquer tout changement important apporté au Programme.

Contexte et autres observations

10.7 En vertu de la *Loi sur les armes à feu* de 1995, le ministère de la Justice est responsable du Programme canadien des armes à feu. Cette loi oblige tous les propriétaires et utilisateurs d'armes à feu à se doter d'un permis au plus tard le 1er janvier 2001 et rend obligatoire l'enregistrement de toutes les armes à feu au plus tard le 1er janvier 2003. Le gouvernement estime que le nombre total de propriétaires d'armes à feu s'élève à 2,46 millions de personnes et le nombre d'armes à feu à 7,9 millions d'unités.

Réponse des organismes fédéraux. Le ministère de la Justice du Canada reconnaît que la mise en œuvre du Programme à la grandeur du pays a constitué un remarquable défi logistique, technique et gestionnel. Il ajoute que, dans l'intérêt de la sécurité publique et en réponse aux recommandations du public et du Parlement, on a apporté au programme initial des changements qui ont accru le coût et la complexité du système.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor signale que le ministère de la Justice doit relever des défis importants pour mettre en œuvre un programme de cette ampleur et de cette originalité. Il signale aussi qu'il avait toujours été entendu que les prévisions initiales seraient révisées en réponse aux exigences de la mise en œuvre du Programme.

Introduction

10.8 En 2001, le ministère de la Justice a estimé à environ 2,46 millions le nombre de propriétaires d'armes à feu et à 7,9 millions le nombre d'armes à feu au Canada. Le Programme canadien des armes à feu a pour objet de contrôler l'acquisition, la possession et la propriété des armes à feu, de réglementer la circulation de certains types d'armes et d'en contrer le mauvais usage. Selon le Programme, tout propriétaire d'armes à feu devait se pourvoir d'un permis au plus tard le 1er janvier 2001 et toutes les armes à feu devaient être enregistrées au plus tard le 1er janvier 2003.

10.9 En décembre 1995, pour mettre en branle le Programme canadien des armes à feu, le Parlement a adopté la *Loi sur les armes à feu* et des modifications au *Code criminel*. Ces dernières, instaurant des peines de prison minimales obligatoires pour les infractions liées aux armes à feu, sont entrées en vigueur en janvier 1996. Quant à la *Loi*, le gouvernement a annoncé, à cette époque, qu'il en reportait la promulgation jusqu'en janvier 1997 afin que le Ministère ait le temps de concevoir, de mettre au point et d'implanter les systèmes informatiques et les modalités de prestations de service nécessaires pour gérer l'enregistrement des armes et la délivrance des permis. Le Ministère a reconnu que le Programme présentait des défis importants à cause de sa complexité politique, technique et organisationnelle.

10.10 Le Ministère nous a dit que la promulgation de la *Loi sur les armes à feu* avait alors été de nouveau reportée, cette fois jusqu'en décembre 1998, en raison de « vastes et longues consultations au sujet des nouveaux règlements ». Cet exercice a retardé le processus de rédaction des règlements dont on avait besoin pour fixer les droits à percevoir et pour établir des exigences précises pour l'obtention de permis, l'entreposage des armes et la tenue de dossiers. Finalement, les règlements ont été adoptés en mars 1998 pour entrer en vigueur en décembre 1998.

10.11 Aux termes du *Rapport sur les plans et les priorités 2002-2003* du Ministère, les objectifs du Programme consistent à « mettre en œuvre une démarche pratique permettant de tenir les armes à feu hors de portée des personnes qui ne devraient pas y avoir accès, tout en sensibilisant les propriétaires légitimes d'armes à feu à l'usage responsable et sécuritaire de leurs armes ».

Les exigences actuelles concernant la propriété et l'enregistrement d'une arme à feu sont plus rigoureuses

10.12 Adoptées en 1995, la *Loi sur les armes à feu* et les modifications au *Code criminel* prévoient les mesures suivantes :

- délivrance de permis à tous les propriétaires d'armes à feu;
- enregistrement et suivi de toutes les armes à feu et cessions d'armes;
- contrôle des importations et exportations;

- renforcement des dispositions définissant certaines infractions et certaines peines dans le *Code criminel*, y compris l'établissement d'une peine minimale pour certaines infractions commises avec une arme à feu;
- interdiction de certaines nouvelles armes à feu.

10.13 Les personnes qui voulaient seulement conserver leurs « armes à feu sans restrictions » devaient demander avant le 1er janvier 2001 un permis de « possession seulement » et se soumettre à un contrôle de sécurité. Dorénavant, quiconque veut acquérir une arme à feu doit réussir l'examen du Cours canadien de sécurité dans le maniement des armes à feu, demander un permis « de possession et d'acquisition » et se plier à un contrôle qui comprend un avis au conjoint ou au partenaire. Chaque arme à feu doit être enregistrée.

10.14 Tout comme antérieurement, les entreprises et les personnes propriétaires d'armes à feu doivent se conformer à certains règlements concernant le transport et le rangement des armes. La *Loi* de 1995 les oblige en outre à aviser le gouvernement de tout changement d'adresse et de toute cession d'arme à un autre titulaire de permis.

Les gouvernements fédéral et provinciaux devaient assumer conjointement diverses responsabilités

10.15 Selon le projet gouvernemental, les contrôleurs des armes à feu nommés par les gouvernements provinciaux étudieraient les demandes de permis de possession et le gouvernement fédéral rembourserait aux provinces les frais engagés à cette fin. Le rôle des contrôleurs des armes à feu est de voir à ce que la délivrance d'un permis ne compromette pas la sécurité publique.

10.16 Le directeur du Registre, à la Gendarmerie royale du Canada (GRC), est responsable de l'enregistrement des armes et de la mise sur pied et de la tenue du Registre canadien des armes à feu. La GRC est aussi chargée de l'accès du Centre d'information de la police canadienne aux données du Registre. Le Parlement étudie actuellement un projet de loi qui rapatrierait ces fonctions au ministère de la Justice.

10.17 La GRC et les services de police provinciaux et municipaux sont chargés de l'application de certaines dispositions de la *Loi sur les armes à feu*. De plus, la GRC fait office de police provinciale dans certaines provinces et certains territoires. Le Service correctionnel du Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles doivent administrer des peines rendues obligatoires et plus longues par la nouvelle loi. Enfin, les organismes correctionnels provinciaux s'occupent des infractions relatives aux armes à feu précisées dans la loi.

10.18 Le gouvernement fédéral escomptait que la coopération fédérale-provinciale en matière de contrôle des armes à feu se poursuive avec la *Loi sur les armes à feu*. Les provinces et les territoires appuyaient les dispositions de la nouvelle loi qui découragent le crime, renforcent les peines pour les infractions commises avec une arme à feu et ciblent la contrebande

des armes à feu. Cependant, plusieurs provinces estimaient que la délivrance d'un permis à tous les propriétaires et l'enregistrement universel des armes à feu constituaient des moyens lourds et non justifiés de réduire le nombre de crimes violents. Elles croyaient en outre que le gouvernement fédéral n'était pas habilité, selon la Constitution, à instituer ces obligations. En septembre 1996, la province de l'Alberta annonçait qu'elle contesterait la constitutionnalité de certaines dispositions de la nouvelle loi. Cinq provinces et deux territoires se sont ralliés à sa cause. La Cour suprême a confirmé la constitutionnalité des dispositions de la *Loi sur les armes à feu* en juin 2000.

10.19 La *Loi sur les armes à feu* autorisait les provinces à s'abstenir d'administrer le Programme. L'Alberta, la Colombie-Britannique, le Manitoba, la Saskatchewan, ainsi que Terre-Neuve-et-Labrador se sont prévalus de cette possibilité. Comme le prévoit la *Loi sur les armes à feu*, la GRC et le Ministère ont mis sur pied un système administratif fédéral dans ces provinces et ont assumé les coûts directement dans ces cas. C'est pour cette raison qu'il existe des contrôleurs des armes à feu « fédéraux » pour certaines provinces.

10.20 Dans son arrêt, la Cour suprême mentionne que les Canadiens autochtones qui estiment que la *Loi* ne tient pas compte de leurs particularités peuvent saisir le Parlement ou les tribunaux dans une présentation distincte. Certains groupes autochtones contestent la loi devant les tribunaux en invoquant les droits d'autonomie gouvernementale et les droits de chasse issus des traités.

Objet de la vérification

10.21 Des parlementaires et des membres du public nous ont fait part de leurs préoccupations au sujet des coûts du Programme canadien des armes à feu. Par conséquent, notre vérification a porté spécialement sur les dépenses et les recettes liées à ce Programme; nous avons donc demandé au ministère de la Justice de dresser un état de ces recettes et dépenses. Nous n'avons pas examiné les questions d'efficience économique ou d'atteinte des objectifs. Les objectifs de la vérification étaient les suivants :

- Vérifier si les états financiers du Ministère présentent fidèlement les dépenses et les recettes liées au Programme pour la période allant de 1995-1996 à 2001-2002, et cela en conformité avec le cadre utilisé par le Ministère pour faire approuver par le gouvernement les fonds destinés au Programme.
- Fournir au Parlement des renseignements sur l'évolution des coûts et sur les modifications apportées à l'étendue du Programme depuis sa mise sur pied.

10.22 La section « À propos de la vérification », à la fin du présent chapitre, fournit d'autres précisions sur nos travaux.

Observations

Entraves à la reddition de comptes

Il n'y a pas eu de désignation d'un centre unique de responsabilité pour le Programme

10.23 Le ministère de la Justice est responsable du Programme canadien des armes à feu, y compris le projet du Système canadien d'enregistrement des armes à feu. Début 1996, il s'est doté d'une division appelée le Centre canadien des armes à feu, que le Ministère et le Conseil du Trésor désignent alors comme « point unique de responsabilité relativement à la mise en œuvre du Programme canadien des armes à feu ». La charte de projet que le Ministère remet au Secrétariat du Conseil du Trésor en 1997 accorde beaucoup d'importance à cette notion. On peut y lire ceci :

> Compte tenu de l'ampleur et de la complexité du Programme canadien des armes à feu et des projets qui s'y rattachent, et compte tenu de l'importance de respecter les échéances et les dotations, il fallait nommer une autorité centrale ayant entière responsabilité du projet.
>
> C'est le Centre canadien des armes à feu qui constitue ce centre de responsabilité unique et qui, à ce titre, est chargé de gérer le Programme et de veiller à l'atteinte des objectifs du gouvernement par la mise en œuvre intégrale de la *Loi sur les armes à feu*.

10.24 On peut également lire dans la charte :

> Le Centre canadien des armes à feu, à titre de premier responsable, est tenu d'assurer de manière centralisée la gestion et la coordination du Programme canadien des armes à feu dans son ensemble. À ce titre, le Centre canadien des armes à feu doit :
>
> - aider les partenaires dans leurs efforts de gestion;
> - définir, dans la mesure du possible, des procédures et des pratiques de gestion normalisées;
> - répondre de l'ensemble du Programme auprès d'autres organismes comme le Conseil du Trésor.

10.25 De plus, en février 2001, le Ministère a déclaré au gouvernement que, selon la *Loi sur les armes à feu*, le ministre de la Justice est politiquement et financièrement responsable de l'administration du Programme. Plus récemment, dans le plan stratégique ministériel remis au Secrétariat du Conseil du Trésor en juillet 2002, on peut lire que le ministre de la Justice est responsable de la *Loi sur les armes à feu*, qu'il est comptable au Parlement de tout ce qui a trait à la loi et qu'il est chargé d'obtenir l'autorisation du Parlement pour dépenser les deniers publics aux fins prévues par la *Loi*.

10.26 Le concept de centre de responsabilité unique est resté théorique. Le Centre canadien des armes à feu ne rend compte que des dépenses qu'il engage ou de celles qu'il rembourse, et non de l'ensemble des coûts du Programme pour l'État.

Le coût prévu du Programme est passé de 119 millions de dollars à plus d'un milliard de dollars

10.27 En novembre 1994, avant la présentation de la *Loi sur les armes à feu*, le ministère de la Justice estimait que le coût net du Programme serait d'environ 2 millions dollars et qu'il faudrait cinq ans pour mettre en place le nouveau régime. À cette époque, il affirme que les dépenses d'environ 119 millions de dollars devraient être épongées par des droits de permis et d'enregistrement totalisant environ 117 millions.

10.28 En mai 2000, le Ministère déclare au Comité permanent de la Justice et des droits de la personne de la Chambre des communes qu'il a consacré au moins 327 millions de dollars au Programme. Cependant, sensiblement à la même époque, ce Ministère fait savoir au gouvernement qu'il estime que le coût d'élaboration et de mise en œuvre dépassera le milliard de dollars d'ici 2004-2005.

10.29 De plus, dans ses études d'impact de la réglementation, le ministère de la Justice n'a pas fourni au Parlement une estimation de tous les grands postes de dépenses additionnels prévus. Or, la politique du gouvernement sur la réglementation l'obligeait à le faire. Les coûts assumés par les organismes provinciaux et territoriaux pour appliquer la loi ne seront pas déclarés non plus. Il en va de même pour les frais qu'ont dû supporter les propriétaires, les clubs, les fabricants, les vendeurs, ainsi que les importateurs et exportateurs d'armes à feu, pour se conformer à la loi.

Contrairement à ce qui avait été promis, le Programme ne s'autofinancera pas

10.30 Les recettes tirées des droits facturés à l'utilisateur, sur lesquelles on comptait pour éponger la majeure partie des dépenses, ont été beaucoup moins élevées que prévu. C'est une des raisons pour lesquelles les coûts pour le contribuable ont connu une telle flambée.

10.31 La *Loi sur les armes à feu* autorise le gouverneur en conseil à fixer par règlement les droits devant être perçus pour l'obtention d'un permis, l'enregistrement d'une arme et d'autres services. C'est ainsi qu'en décembre 1998 des règlements fixant des droits pour plus de cinquante opérations de cet ordre sont entrés en vigueur. Ces droits varient de 10 dollars à 1 250 dollars.

10.32 En avril 1995, le Ministère a déclaré au Parlement que le Programme s'autofinancerait pour l'essentiel grâce aux droits de permis et autres droits à percevoir. En réalité, les recettes ont été moindres à cause d'une suite de réductions des droits d'une part, et à cause des remboursements aux propriétaires d'armes à feu d'autre part. Nous avons noté que l'effet de ces réductions sur la capacité d'autofinancement n'a pas été dévoilé au Parlement. Il importe de connaître tous les chiffres sur les remboursements

car, s'ils n'avaient pas eu lieu, le Programme aurait coûté moins cher. Le coût du Programme a été plus élevé à cause du remboursement des droits. Ainsi, en 2000-2001, le Ministère a remboursé environ 2 millions de dollars de droits, ce qui a accru d'autant le coût du Programme.

10.33 L'information présentée au gouvernement au sujet de l'autofinancement a constamment changé. Ainsi, au début du Programme, en 1994, on a indiqué au gouvernement que le Programme s'autofinancerait en 1999-2000. Cependant, en 1996, le Ministère informait le gouvernement que l'autofinancement du Programme s'échelonnerait sur plus de 10 ans (1995-1996 à 2005-2006).

10.34 En avril 1998, le Ministère repousse encore le seuil de rentabilité. On explique alors au gouvernement qu'il faudra attendre 2012-2013 pour que les recettes tirées des droits facturés aux utilisateurs couvrent tous les coûts liés à l'élaboration, à la mise en place et à l'administration du Programme depuis 1995-1996. Pour arriver à ce seuil, on présumait que les droits perçus en vertu du Programme totaliseraient environ 419 millions de dollars en 2002-2003 et environ 828 millions en 2007-2008.

Depuis le début du Programme, l'information financière présentée au Parlement a été insuffisante

10.35 Le ministère de la Justice n'a pas communiqué au Parlement toutes les données utiles qui auraient permis à ce dernier de porter un jugement éclairé sur le Programme. En outre, l'information qu'il lui communique au sujet de l'augmentation des coûts est incomplète depuis le début.

10.36 Ainsi, en 1994, le Ministère fait remarquer au gouvernement que la mise en œuvre du Programme imposera aussi des coûts au Service correctionnel du Canada et à la Commission nationale des libérations conditionnelles. Ces coûts résulteraient de l'accroissement prévu de la charge de travail par suite des sentences plus longues imposées pour les infractions relatives aux armes à feu. Le gouvernement a alors approuvé l'allocation de 126 millions de dollars pour couvrir ces coûts. Cependant, en avril 1995, le ministère de la Justice n'a pas indiqué au Parlement que le Service correctionnel du Canada et que la Commission nationale des libérations conditionnelles pourraient avoir à assumer ces coûts par suite de la mise en œuvre du Programme. S'il avait été tenu compte de ces coûts additionnels, les estimations initiales pour les cinq premières années du Programme auraient totalisé environ 245 millions de dollars avant recettes au lieu des 119 millions de dollars dont on avait fait état.

10.37 Le Service correctionnel du Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles ont touché respectivement 5 millions et 2 millions sur les 126 millions de dollars qui leur ont été alloués pour couvrir leur part des coûts du Programme. Le gouvernement a autorisé la réaffectation d'environ 119 millions, sur les 126 millions de dollars alloués au départ, au ministère de la Justice pour la réalisation du Programme.

10.38 Le Ministère a communiqué aux parlementaires des informations financières à la pièce au lieu de leur remettre des états complets, systématiques et rigoureux. Par exemple, jusqu'en 2002-2003, les rapports annuels au Parlement sur les plans et priorités et sur le rendement du Ministère comportent peu d'informations financières sur le Programme. Ces derniers rapports sont encore loin de satisfaire aux règles de présentation de l'information en vigueur au sein du gouvernement. Or, ces rapports constituent des sources d'information essentielles qui permettent au Parlement d'examiner de près les dépenses et les résultats.

10.39 Par ailleurs, l'ensemble du Programme a été désigné grand projet de l'État. Dans ce cas, les politiques du Conseil du Trésor obligent les ministères à fournir au moins les renseignements suivants chaque année au Parlement :

- description du programme;
- ministère ou organisme responsable, ministères et organismes intéressés;
- dépenses cumulées à ce jour et autres dépenses prévues jusqu'à la fin du projet;
- sous-traitant principal et autres sous-traitants importants;
- principaux jalons;
- rapports d'étape et explication des écarts par rapport aux prévisions.

Le Ministère n'a pas fourni intégralement tous ces renseignements.

Les crédits supplémentaires ont été mal utilisés

10.40 Le Parlement octroie aux ministères les fonds dont ils ont besoin par le vote de crédits annuels dans le cadre du Budget principal des dépenses. S'ils ont besoin de fonds supplémentaires en cours d'exercice, ils demandent d'autres crédits et ils doivent déposer pour ce faire ce qu'on appelle un « budget supplémentaire des dépenses ». De 1995-1996 à 2001-2002, environ 30 p. 100 seulement des 750 millions de dollars du Programme proviennent de crédits votés dans le cadre du Budget principal des dépenses; par comparaison, 90 p. 100 du financement des autres programmes du Ministère est obtenu par cette voie. Peu de données supplémentaires sont venues préciser les motifs qui justifiaient la nécessité d'obtenir des crédits supplémentaires importants, si ce n'est qu'un énoncé laconique d'une ligne précisant que les fonds étaient destinés au Programme.

10.41 Afin de permettre au Parlement de contrôler l'utilisation des deniers publics, les ministères ne demandent des crédits supplémentaires que pour des dépenses imprévues non approuvées par le Conseil du Trésor dans le cadre du cycle normal des activités, ou pour des dépenses qui ne peuvent être estimées d'avance. Nous avons relevé que, depuis un certain temps déjà, les frais facturés à l'utilisateur ne suffiront pas à l'autofinancement du Programme. Le Ministère aurait dû en informer le Parlement au lieu de continuer à prétendre que l'autofinancement était un objectif réaliste et de continuer à recourir à des budgets supplémentaires.

Il n'y a pas eu comptabilisation de tous les coûts du Programme

10.42 En septembre 2001, nous avons demandé au Ministère de nous fournir des renseignements sur les dépenses et les recettes du Programme depuis 1995-1996. Nous avons demandé, pour les besoins de la vérification, que cette information soit présentée d'une manière fidèle au cadre utilisé par le Ministère pour obtenir l'approbation, par le gouvernement, des fonds destinés au Programme. Nous avons formulé cette demande parce qu'ainsi, il est possible, à notre avis, de rendre compte de l'utilisation de ces fonds de manière claire et cohérente au Parlement et au gouvernement. Au moment où s'effectuait notre vérification, la direction du Programme n'était pas au courant des méthodes qu'avait utilisées le Ministère auparavant pour obtenir l'approbation des fonds par le gouvernement. Nous lui avons fourni ce cadre de référence en octobre 2001 à sa demande.

10.43 Pour faire approuver l'octroi de fonds par le gouvernement, le Ministère a utilisé la méthode dite de « comptabilité par activité ». Cette méthode consiste à regrouper les dépenses selon des activités données : gestion, formation, communications, le Registre canadien des armes à feu, etc. Elle permet aussi de connaître les sommes versées à la GRC et à chaque contrôleur des armes à feu pour les diverses activités du Programme.

10.44 En 1996, le Ministère de la justice a vanté les mérites de cette méthode auprès du gouvernement. Il lui a dit que les coûts du programme étaient analysés grâce à un exercice détaillé de comptabilisation par activité. Il a aussi assuré le gouvernement qu'il préparerait une évaluation exacte et détaillée des coûts engagés dans la mise sur pied du Programme lorsque cette analyse serait terminée.

10.45 En février 2000, le Ministère a indiqué au Secrétariat du Conseil du Trésor qu'il continuait d'élaborer et de mettre en œuvre un système de « comptabilité par activité/gestion par activité/budgétisation par activité ». Le Ministère répondait ainsi à une exigence du Secrétariat et au besoin qu'ont ses gestionnaires de posséder une information précise pour l'établissement des coûts et des prévisions budgétaires. Pour atteindre cet objectif, le Ministère a déclaré au Secrétariat du Conseil du Trésor qu'en janvier 1999 il avait mis sur pied une équipe composée de deux consultants, d'un analyste financier principal et de quatre analystes financiers. Le Ministère a conclu des marchés pour élaborer et développer son cadre de comptabilité par activité. De 1998 à 2000, ces marchés lui ont coûté plus de 560 000 $.

10.46 Cependant, pendant la vérification, le Centre canadien des armes à feu nous a déclaré qu'il ne pouvait pas fournir directement des renseignements sur les coûts du Programme dans une présentation qui serait fidèle à la méthode de comptabilité susmentionnée. C'était, disait-il, parce que cette approche « n'est pas utilisée actuellement par la direction [du Centre] pour l'établissement des rapports et que par conséquent, on ne peut pas obtenir ces renseignements directement du système de gestion financière ». Les responsables du Centre ont aussi indiqué qu'ils faisaient des recherches

dans leurs dossiers et communiquaient avec d'ex-employés pour savoir s'il existait des définitions claires des catégories de coûts qui avaient été utilisées.

10.47 En juin 2002, après de nombreux échanges, le Ministère nous a remis le résultat de ce qu'il appelle « le meilleur et le dernier » de ses efforts pour établir, à notre demande, des informations sur les dépenses et les recettes. Le Ministère admet qu'il a eu du mal à fournir des informations dont la présentation aurait été conforme à celle utilisée pour obtenir les approbations du gouvernement. Cependant, il a ajouté qu'il ne voyait peu d'intérêt de se conformer à cette exigence puisqu'à son avis ces informations ne sont pas d'une grande utilité pour la gestion du Programme.

L'information financière fournie ne présente pas fidèlement tous les coûts

10.48 À notre avis, l'information financière fournie par le Ministère pour les fins de la vérification ne présente pas fidèlement les coûts du Programme pour le gouvernement. Notre examen préliminaire nous a permis de relever des lacunes importantes dans cette information. Par conséquent, nous avons interrompu la vérification de ces données, estimant qu'une vérification détaillée ne permettrait pas d'en savoir beaucoup plus.

10.49 Voici quelques-unes des lacunes relevées :

- Le Ministère n'a fourni de l'information que sur les coûts du Centre canadien des armes à feu, et non sur le coût total de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'exécution du Programme. Selon les informations du Ministère, de 1995-1996 à 2001-2002, près de 688 millions de dollars ont été comptabilisés dans ses dossiers au titre du Programme.
- Le Ministère a omis des coûts potentiels importants correspondant à des services non facturés par lui-même ou par d'autres ministères et organisme fédéraux. Il s'agit, entre autres, de frais de contentieux résultant des contestations judiciaires de nature constitutionnelle, du coût total des locaux et du coût de l'ensemble des avantages sociaux offerts aux employés.
- Le Ministère n'a pas présenté l'information financière d'une manière conforme au cadre utilisé pour faire approuver les fonds par le gouvernement.
- Le Ministère a eu beaucoup de mal à faire la distinction entre les dépenses de mise en œuvre et les dépenses de fonctionnement. Ce problème touchait en particulier deux des trois plus grands postes budgétaires : d'une part, les communications et, d'autre part, la mise au point et la mise en place des systèmes informatiques utilisés pour le Système canadien d'enregistrement des armes à feu. Les montants attribués à ces deux secteurs d'activités diffèrent sensiblement d'un document à l'autre. Par exemple, dans l'un des documents qui nous ont été présentés, le coût du Système canadien d'enregistrement des armes à feu se chiffrait à environ 13,5 millions de dollars pour 1997-1998. Cependant, dans le document fourni pour les fins de la vérification, on parle d'environ 20 millions de dollars.

- Le Ministère n'a encore procédé à aucune vérification des demandes de remboursement totalisant environ 135 millions de dollars présentées par des tiers comme la GRC et les gouvernements provinciaux au titre du Programme. Or, selon les ententes conclues avec ces partenaires, le Ministère devait faire ce genre de vérification afin de valider les montants réclamés. D'ailleurs, lors de l'examen préliminaire des demandes d'une province, le Ministère a constaté que la province ne pouvait pas retracer les pièces justificatives à l'appui des montants réclamés, montants que le Ministère a par la suite remboursés.

10.50 D'autres raisons nous ont aussi décidé à interrompre la vérification des informations portant sur les dépenses et les recettes du Ministère, notamment les faits suivants :

- d'importantes modifications ont été apportées aux systèmes financiers du Ministère depuis 1998;
- le roulement du personnel affecté aux finances depuis 2000 a appauvri le savoir-faire collectif du personnel;
- les vérifications internes du Ministère ont révélé des faiblesses importantes dans la gestion des recettes du Programme.

Historique de l'escalade des coûts

En 1996, le Ministère a reconnu que les hypothèses sur lesquelles reposaient ses demandes de financement n'étaient pas réalistes

10.51 En novembre 1996, le Ministère en était arrivé à la conclusion que ses estimations de 1994 concernant les fonds nécessaires et les recettes escomptées se fondaient sur des hypothèses qui ne correspondaient plus à la réalité. Il a alors demandé au gouvernement une année de plus pour la mise en œuvre du Programme. Le gouvernement a acquiescé à cette demande. Le Ministère estime, à ce moment là, qu'il aura besoin de 193 millions de dollars de plus pour mettre en œuvre son volet du Programme, soit de 1996-1997 jusqu'à la fin de ce processus en 1999-2000. On lui a accordé environ 166 millions de dollars, répartis comme suit :

- financement accru d'environ 71 millions de dollars de la part du Conseil du Trésor;
- « prêt » de 40 millions de dollars du Conseil du Trésor devant être remboursé avec intérêts au plus tard en 2005-2006, remboursement auquel renoncera cet organisme en 2000;
- réaffectation au Ministère de la Justice d'environ 55 millions de dollars alloués originellement au Service correctionnel du Canada et à la Commission nationale des libérations conditionnelles.

10.52 Le Ministère a indiqué au gouvernement qu'il avait besoin de ces fonds à cause du retard important accusé dans l'adoption des règlements, ce qui a rendu impossible l'implantation du Système canadien d'enregistrement des armes à feu avant le début de 1998. À cela s'ajoutait le fait que plusieurs provinces avaient annoncé qu'elles ne participeraient pas à la mise en œuvre

de la Loi sur les armes à feu. En outre, il manquait des fonds pour plusieurs initiatives essentielles devant notamment permettre les activités suivantes :

- lutter contre le trafic des armes;
- intensifier les contrôles appliqués aux demandeurs de permis et informer de la demande produite les conjoints et ex-conjoints des demandeurs, conformément aux modifications apportées à la *Loi sur les armes à feu*;
- éponger le manque à gagner résultant de l'annulation envisagée des droits de permis et d'enregistrement eu égard aux droits ancestraux et aux droits issus de traités protégés par la Constitution canadienne (les règlements abolissaient les droits à verser pour toutes les personnes qui chassent pour assurer leur subsistance, qu'elles soient ou non Autochtones);
- mettre sur pied un établissement central de traitement des demandes de permis et d'enregistrement au Nouveau-Brunswick;
- informer la police, les agents des douanes, les agents de la faune, les avocats du ministère public et la magistrature de la teneur de la *Loi sur les armes à feu*;
- obtenir une coopération internationale et assurer un leadership sur la scène internationale en matière de contrôle des armes à feu;
- coordonner l'élaboration des politiques avec plusieurs autres ministères fédéraux;
- enregistrer les armes à feu importées et exportées par les non-résidents et les entreprises.

10.53 Le Ministère a aussi indiqué qu'il avait besoin de plus d'argent parce que ses estimations initiales, selon lesquelles il en coûterait 5,50 $ pour traiter chaque permis d'utilisateur et 4,60 $ pour traiter chaque demande d'enregistrement, étaient insuffisantes. Ces estimations ont été révisées pour atteindre 23,75 $ pour le traitement de chaque demande de permis et 16,28 $ pour l'enregistrement d'une première arme. En conséquence, le Ministère a estimé qu'il avait besoin d'environ 60 millions de dollars de plus.

10.54 Le Ministère a rappelé la nécessité de fournir des fonds au Service correctionnel du Canada et à la Commission canadienne des libérations conditionnelles. Il a souligné que les coûts du projet peuvent être difficiles à préciser; par exemple, il était, à son avis, impossible d'estimer les dépenses nécessaires pour s'assurer que l'information contenue dans le Système canadien d'enregistrement des armes à feu et dans les systèmes connexes était valide et exacte. Enfin, le Ministère a expliqué que l'on ne sait pas exactement dans quelle mesure les gens vont se conformer aux exigences du Programme, ce qui a aussi une incidence importante sur les coûts.

En mai 1998, les coûts du Programme ont été estimés à environ 544 millions de dollars

10.55 En mai 1998, le Ministère a obtenu du Secrétariat du Conseil du Trésor une approbation définitive de projet pour le Système canadien d'enregistrement des armes à feu et un total d'environ 544 millions de dollars a été alloué au Programme pour l'ensemble de la période allant de 1995-1996

à 2002-2003. Le Ministère a déclaré au Secrétariat que l'ensemble du Programme atteindrait ses objectifs avec les ressources approuvées. En novembre 1998, bien que certaines hypothèses de planification aient été révisées, le Ministère a déclaré à ce même organisme que le projet se déroulait bien et qu'il serait terminé à temps, dans le respect des limites de ressources approuvées.

10.56 Cependant, à quelques semaines du début de la réception des demandes, qui devait commencer en décembre 1998, le Ministère a constaté de nouveau que nombre des hypothèses de travail ayant servi à l'estimation des moyens budgétaires nécessaires pour le Système canadien d'enregistrement des armes à feu étaient erronées. Il en a informé le Secrétariat du Conseil du Trésor en février 2000.

En février 2000, l'estimation des coûts du Programme avait été portée à 764 millions de dollars

10.57 En février 2000, le Conseil du Trésor a approuvé une nouvelle augmentation des crédits alloués au Programme en fonction d'un coût total estimé d'environ 764 millions de dollars pour la période allant de 1995-1996 à 2002-2003. Cependant, cette estimation ne comprenait pas tous les coûts du Programme.

10.58 Le Ministère a expliqué au gouvernement que l'augmentation de 220 millions de dollars pour la période allant de 1999-2000 à 2002-2003 était rendue nécessaire par le fait que les coûts d'élaboration et de mise en œuvre du Programme s'avéraient plus élevés que prévu. L'augmentation s'expliquait par des écarts importants entre les hypothèses de planification et la réalité. Plus spécialement :

- un grand pourcentage d'entreprises ont décidé d'enregistrer les armes uniquement au moment de leur vente, au lieu d'enregistrer leurs stocks avant l'entrée en vigueur du Programme;
- environ 90 p. 100 des demandes de permis et d'enregistrement comportaient des erreurs ou des omissions, ce qui était supérieur aux taux prévus de 20 p. 100 pour les permis et de 40 p. 100 pour les enregistrements;
- le Ministère avait prévu au départ que la plupart des demandes écrites pourraient être traitées directement sans que l'on ait à communiquer avec les propriétaires. Toutefois, les forts taux d'erreur et d'omission ont obligé les préposés à communiquer avec beaucoup plus de propriétaires que prévu.

10.59 Le Ministère a ajouté que ses hypothèses au sujet de la cadence de réception des demandes de permis et d'enregistrement se sont avérées inexactes. En 1999, seulement 6 p. 100 des propriétaires d'armes à feu, estimés au départ à trois millions de personnes, avaient demandé un permis et moins de 3 p. 100 des armes à feu, estimées à sept millions d'unités, avaient été enregistrées. Le Ministère prévoyait un goulot d'étranglement à l'approche de la date limite, le 1er janvier 2001, parce qu'il avait constaté que

très peu de personnes avaient demandé leur permis. Il prévoyait en outre qu'il serait très difficile de rattraper le retard, d'autant plus qu'on avait déjà du mal à traiter efficacement le nombre relativement modeste de demandes reçues avant février 2000.

10.60 Le Ministère a conclu que le programme ne pouvait s'autofinancer comme prévu. La réalité s'avérait très différente des hypothèses, et les recettes étaient faibles en raison d'une faible participation. Le Ministère a conclu que les recettes seraient inférieures aux prévisions, d'autant qu'il avait réduit le nombre prévu de propriétaires d'armes à feu de presque un million de personnes (de 3 millions à 2,2 millions de personnes) et réduit le nombre prévu d'armes à feu de plus d'un million d'unités (de 7 millions à 5,9 millions d'unités).

En mai 2000, l'estimation des coûts du Programme était passée à plus de 1 milliard de dollars

10.61 En mai 2000, le Ministère a déclaré au gouvernement qu'il instaurait un plan de relance et qu'il lui faudrait deux années de plus (jusqu'en 2004-2005) pour compléter la mise en œuvre du Programme canadien des armes à feu. Il a ajouté qu'il lui fallait 680 millions de dollars pour mettre à exécution le Programme de 2000-2001 à 2004-2005. Le gouvernement a approuvé et l'augmentation des fonds et la prolongation de délai. En comptant les 327 millions de dollars déjà engagés de 1995-1996 à 1999-2000, les dépenses totales prévues pour le Programme s'élevaient alors à plus de 1 milliard de dollars. Actuellement, le Ministère estime qu'il faut déduire de ce montant des recettes de 140 millions de dollars après remboursement d'ici 2004-2005.

10.62 Le Ministère a déclaré que le plan de relance lui permettrait de délivrer des permis à la plupart des propriétaires d'armes à feu pour la date limite du 1er janvier 2001. Le plan comportait les principales mesures suivantes : campagne publicitaire intensive, mesures de contact direct avec le public, simplification de la formule de demande, rationalisation du traitement, modernisation du système informatique du Système canadien d'enregistrement des armes à feu et délivrance de permis temporaires pour respecter la date d'échéance.

10.63 Le gouvernement a approuvé le report de l'autofinancement intégral jusqu'au moment où le Programme serait pleinement opérationnel. Ce report comprenait des mesures de réduction et d'annulation de certains droits facturés aux utilisateurs. Le Ministère estimait que le Programme serait en place en 2004-2005 à un coût de plus de 1 milliard de dollars, ce qui est considérablement plus élevé que les 119 millions de dollars annoncés à l'origine. On ne s'attend plus à ce que les frais facturés aux utilisateurs couvrent le coût de l'élaboration et de la mise en œuvre du Programme puisque d'ici 2004-2005 on prévoit ne recueillir que 140 millions de dollars environ après remboursement.

En février 2001, il y a eu approbation d'un nouveau plan de restructuration du Programme

10.64 En février 2001, le gouvernement a approuvé un nouveau plan proposé pour restructurer le Programme. Le Ministère lui avait indiqué que ce plan réduirait les coûts de 180 millions de dollars de 2001-2002 à 2004-2005. Le documentation ministérielle de juillet 2001 indique que le Ministère a révisé à la baisse l'estimation de ces économies, pour la ramener entre 88 et 128 millions de dollars. On ne sait pas si ces estimations s'appuient sur une analyse ou s'il s'agit simplement d'objectifs à atteindre.

10.65 Dans le *Rapport sur les plans et les priorités* présenté par le Ministère au Parlement en mars 2002, on peut lire que, de 2002-2003 à 2004-2005, les dépenses prévues pour le Programme totaliseront environ 289 millions de dollars. Or, en février 2001, il avait été dit au gouvernement que le plan de restructuration réduirait à environ 170 millions de dollars les dépenses pour cette période.

10.66 Les principaux éléments du plan étaient les suivants :

- élimination des mesures de réglementation excessives;
- remplacement du Système canadien d'enregistrement des armes à feu par l'impartition de certains volets du Programme;
- regroupement au sein du Ministère de certaines responsabilités confiées jusque-là à d'autres ministères.

Le Programme était devenu trop réglementé

10.67 En février 2001, le Ministère a déclaré au gouvernement qu'il avait voulu concentrer ses efforts sur la minorité des propriétaires d'armes à feu qui représentaient un risque élevé, tout en réduisant les désagréments pour la grande majorité de propriétaires d'armes à feu respectueux de la loi. Cependant, il a constaté qu'il n'y est pas arrivé. Au lieu de se concentrer sur les propriétaires d'armes à feu représentant un risque élevé, on a plutôt accru et compliqué, dans le cadre du Programme, les règles et les contrôles régissant tous les propriétaires et toutes les armes. Le Ministère a indiqué que le Programme, à son avis, est devenu excessivement complexe et dispendieux dans son application et qu'il est devenu difficile pour les propriétaires de se conformer au Programme.

10.68 Le Ministère considère que cette réglementation excessive résulte de l'attitude de certains de ses partenaires qui estiment que :

- l'utilisation d'une arme à feu constitue en soit une activité « louche » qui nécessite des contrôles rigoureux;
- il n'y a lieu de tolérer aucun écart par rapport à la *Loi sur les armes à feu*.

10.69 En mars 2001, le Ministère a déclaré au Secrétariat du Conseil du Trésor qu'il discutait avec les forces policières de l'application des exigences pour l'obtention d'un permis. Il a expliqué que les organismes de police, en particulier, seraient encouragés à faire preuve de discernement dans chaque

cas et à se concentrer sur les cas d'omission signalant clairement une intention criminelle.

10.70 Afin de réduire le fardeau et la complexité des exigences du Programme et de relancer la participation, le gouvernement a autorisé une réduction substantielle du nombre d'informations requises ainsi que la possibilité pour les propriétaires de présenter leur demande par internet. Le Ministère a convenu que le nombre de renseignements demandés aux requérants était supérieur à ce dont on avait vraiment besoin pour classer la plupart des armes à feu enregistrées.

10.71 Le Ministère a indiqué que les propriétaires avaient du mal à fournir toutes les informations demandées par la GRC pour le classement des armes. Il a expliqué au gouvernement que le formulaire d'enregistrement décourageait le respect des exigences et favorisait un nombre élevé d'erreurs et d'omissions, notamment parce que les questions n'étaient pas claires ou étaient difficiles à comprendre. En juillet 2002, le Ministère nous a dit que l'information requise sur le formulaire d'enregistrement « a simplement été réduite à ce que nécessitait la *Loi sur les armes à feu* en réponse aux préférences de la clientèle ». Cependant, le Ministère avait dit au gouvernement en mars 2001 que l'information supprimée n'était pas requise par la *Loi sur les armes à feu*.

10.72 Environ 85 p. 100 des demandes d'enregistrement ont dû être traitées manuellement en raison d'informations qui étaient incomplètes. Pour régler ce problème, le gouvernement a approuvé une norme plus souple de classement des armes à feu et demandé que l'on mette l'accent sur le classement des armes qui pourraient être prohibées ou à autorisation restreinte.

La restructuration comprend le remplacement d'un système informatique dispendieux et vieux de trois ans

10.73 Comme nous l'avons déjà mentionné, afin de contrôler l'évolution du Programme, le Conseil du Trésor l'a désigné grand projet de l'État. Le Système canadien d'enregistrement des armes à feu est l'un des principaux éléments du Programme. L'envergure de ce système informatique dépassait tout que ce que le Ministère avait connu jusque-là. Les vérifications internes du Ministère font état de plusieurs problèmes importants de gestion de projet, notamment l'absence de cadre formel de communication de l'information financière jusqu'à ce que le projet soit bien avant dans sa mise en œuvre, de même qu'un nombre élevé de demandes de changements dans l'architecture du système. En 1999, ce nombre de demandes dépassait le millier, selon ce que le Ministère a confié au Secrétariat du Conseil du Trésor.

10.74 En 2001, le Ministère a déclaré au gouvernement qu'après trois ans d'existence, le Système canadien d'enregistrement des armes à feu ne fonctionnait pas bien; il utilisait une technologie coûteuse, rigide et dépassée et ne pouvait être modifié pour répondre aux besoins futurs à un prix raisonnable. Les coûts de construction et d'entretien du système s'avéraient exceptionnellement élevés et, sans un remaniement complet, ils

représenteraient plus de 60 p. 100 des frais de fonctionnement à venir. Ce pourcentage est nettement plus élevé que la norme reconnue dans le milieu, soit de 10 à 20 p. 100 de ces frais.

10.75 Selon le Ministère, le Système canadien d'enregistrement des armes à feu avait été modifié à plusieurs reprises avant et après le début de la délivrance des permis et de l'enregistrement des armes en décembre 1998. Le système s'est développé parallèlement à l'évolution constante des formulaires, des règles et des méthodes liées au Programme, et ce, avant que la loi et les règlements aient trouvé leur forme définitive. Le Ministère a déclaré que la complexité du système s'est accrue inutilement pour les raisons suivantes :

- Un bon nombre des hypothèses de départ étaient erronées.
- Le système devait servir à saisir des informations détaillées au sujet des armes à feu pour les enquêtes criminelles et à traiter les demandes de permis et d'enregistrement. Toutefois, les informations nécessaires pour les enquêtes criminelles dépassaient de loin les besoins administratifs du Programme.
- Le moindre changement, comme la modification de la façon dont les données étaient inscrites sur les formulaires, nécessitait un remaniement de l'ensemble du système en raison de la taille et de la complexité de celui-ci. Il a fallu, de manière générale, de trois à six mois pour effectuer ces changements qui ont coûté des millions de dollars.

10.76 Le gouvernement a approuvé l'impartition des activités du Système canadien d'enregistrement des armes à feu dans le cadre du programme de restructuration. Cet exercice consistait à cesser la mise au point du logiciel et à le remplacer par un programme moins coûteux, plus utile et mieux adapté aux besoins des utilisateurs. Un entrepreneur a commencé à mettre au point une solution en avril 2002. Sa proposition consiste à remplacer le logiciel du Système par des logiciels commerciaux. Le Ministère n'a pas encore établi le coût de cette solution.

Certaines responsabilités sont rapatriées au ministère de la Justice

10.77 Dans le cadre du plan de restructuration, le gouvernement a décidé de confier au ministre de la Justice d'autres pouvoirs prévus dans la *Loi* au titre du Programme. Les modifications proposées à la *Loi sur les armes à feu* comprennent la création d'un poste de commissaire aux armes à feu relevant du Ministère et le transfert du Registre de la GRC au Ministère. Au moment où nous écrivons ces lignes, la loi n'a pas encore été adoptée.

10.78 Ces mesures ont été proposées parce que le Ministère a déclaré avoir du mal à assurer l'uniformité des activités. Il a affirmé ne pas avoir de pouvoir direct sur des fonctions fondamentales confiées aux provinces et aux territoires ainsi qu'à des ministères fédéraux. Le seul instrument dont il dispose pour uniformiser les politiques réside dans les contrôles de financement. D'après le Ministère, cette absence de pouvoirs constitue l'une des causes majeures des problèmes de mise en œuvre du Programme et

explique ce pourquoi l'on se concentre davantage sur la réglementation et sur l'application des contrôles que sur les propriétaires présentant un risque élevé.

La non-conformité aux processus d'approbation du Conseil du Trésor a contribué aux problèmes

10.79 Puisque le Programme est considéré comme un grand projet de l'État, le ministère de la Justice se devait d'utiliser un processus d'approbation ayant pour but de réduire les risques d'échec et de gaspillage. Il lui aurait fallu obtenir du Conseil du Trésor d'abord une « approbation préliminaire de projet » puis une « approbation définitive de projet ». À chacune de ces étapes, il aurait dû fournir des informations de plus en plus complètes et définitives. Le projet n'aurait pas dû être mis sur rails avant son approbation définitive. Ensuite, le Ministère aurait été censé produire des rapports périodiques, avec utilisation d'un cadre de référence permettant de comparer les dépenses réelles aux dépenses autorisées par le gouvernement.

10.80 Contrairement à la politique du Conseil du Trésor, le Ministère a entrepris la mise en œuvre du Programme en décembre 1995, plus de deux ans avant de recevoir l'approbation préliminaire ou définitive du projet. Il a informé le Secrétariat du Conseil du Trésor de cette réalité en mars 1998 dans sa demande d'approbation préliminaire. Le Conseil du Trésor a donné cette approbation en avril 1998. Le Ministère a aussi déclaré qu'il mettrait en place une structure de reddition de comptes et qu'il définirait et gérerait adéquatement les risques. De plus, il a mis sur pied le Comité directeur interministériel du projet de contrôle des armes à feu. Coprésidé par le sous-secrétaire du Conseil du Trésor et par le Ministère, ce comité devait se réunir tous les mois, voire plus souvent, pour traiter des problèmes éventuels et en rendre compte à un comité du gouvernement. En mai 1998, le Conseil du Trésor a donné son approbation définitive.

La médiocrité de la gestion a contribué à l'escalade des coûts

10.81 Les vérifications internes du Ministère ont mis à jour des lacunes, notamment :

- des failles dans la planification stratégique;
- l'absence d'un processus national de gestion permettant d'équilibrer la charge de travail;
- des problèmes persistants entre le Centre canadien des armes à feu et les centres de traitement concernant les communications, les relations de travail et la nécessité de s'adapter aux changements d'orientation du Centre;
- les prises de décision unilatérales du Centre même lorsque les orientations semblaient aller à l'encontre des intérêts des partenaires.

10.82 Ces problèmes, et leur répercussions, n'ont pas été déclarés au gouvernement. Nous croyons, cependant, qu'ils ont contribué à l'augmentation des coûts. Le Ministère nous a déclaré que la majeure partie de l'augmentation était attribuable aux causes qu'il avait signalées au gouvernement.

La gestion des recettes et des remboursements présentait des lacunes

10.83 Les vérifications internes menées par le ministère de la Justice en 2000 et 2001 ont révélé de graves lacunes au sujet du contrôle des recettes et des remboursements. Par exemple, en décembre 2001, un rapport de vérification interne fait état des problèmes suivants :

- les informations portant sur les recettes dans les dossiers des requérants étaient inexactes, et il était impossible de faire le rapprochement entre le montant des recettes et le nombre de permis délivrés;
- l'information financière remise par le Centre canadien des armes à feu au Receveur général aux fins des rapports n'était ni à jour ni complète;
- les demandes de remboursement ont été traitées manuellement parce que les pièces justificatives étaient souvent incomplètes;
- la numérotation des dépôts des recettes était discontinue.

10.84 En avril 2002, les gestionnaires du Programme ont fait savoir que, dans l'ensemble, ils étaient d'accord avec les conclusions des vérificateurs internes et qu'ils prendraient des mesures de redressement. La direction a également déclaré que le nouveau Système canadien d'enregistrement des armes à feu, une fois confié à des sous-traitants, comprendrait un module financier permettant de gérer les recettes et les remboursements.

Conclusion et recommandations

10.85 Le Ministère de la Justice n'a pas fourni au Parlement suffisamment d'informations pour lui permettre de porter un jugement éclairé sur le Programme canadien des armes à feu et garantir le respect des principes de responsabilité. Il a produit trop peu d'informations financières et d'explications pour justifier la hausse spectaculaire du coût du Programme. En 1995, le Ministère a déclaré au Parlement que le Programme coûterait 119 millions de dollars et qu'on pourrait déduire de cette somme des recettes de 117 millions de dollars. En 2001-2002, il a déclaré avoir consacré environ 688 millions de dollars et recueilli environ 59 millions de dollars en recettes nettes après remboursements. Toutefois, la mise en œuvre du Programme n'est pas encore terminée.

10.86 Le Ministère estime actuellement qu'en 2004-2005 il aura consacré au moins 1 milliard de dollars au Programme. Cependant, ce montant ne tient pas compte de toutes les implications financières pour le gouvernement. D'ailleurs, le Ministère n'a pas rendu compte au Parlement de l'ensemble des coûts comme l'exige la politique de réglementation du gouvernement.

10.87 Le Ministère a fourni de nombreuses raisons pour expliquer l'escalade des coûts, y compris le retard important accusé dans l'adoption des règlements, la non-participation des provinces, la nécessité d'introduire d'autres initiatives, le caractère erroné des hypothèses portant sur le rythme auquel on recevrait les demandes de permis et d'enregistrement, et l'importance excessive accordée à la réglementation et aux contrôles.

10.88 Pour les besoins de la vérification, nous avons demandé au ministère de la Justice des informations sur les dépenses et les recettes du Programme selon un modèle fidèle au cadre de reddition de comptes utilisé par le Ministère pour obtenir l'approbation, par le gouvernement, des fonds destinés au Programme. Nous avons mis fin à la vérification lorsqu'un examen préliminaire nous a permis de constater des lacunes importantes dans cette information. Nous ne croyions pas qu'une vérification détaillée nous permettrait d'aboutir à des conclusions sensiblement différentes. Nous avons conclu que l'information ne présentait pas fidèlement les coûts du Programme pour le gouvernement.

10.89 **Recommandations.** Le ministère de la Justice, suivant un cadre pertinent de présentation de l'information axé sur les activités, devrait remettre au Parlement chaque année, dans son rapport sur le rendement, de l'information financière et de l'information de gestion complètes, exactes et à jour à l'égard des éléments suivants :

- coût total d'élaboration, de mise en œuvre et d'exécution du Programme canadien des armes à feu;
- totalité des recettes obtenues et des remboursements effectués;
- énoncé des coûts et des recettes à prévoir d'ici à ce que le Programme devienne entièrement opérationnel, y compris les détails sur l'impartition de volets importants du Système canadien d'enregistrement des armes à feu et sur le déménagement à Edmonton de certaines fonctions centrales;
- explication complète des changements constatés dans les coûts et les recettes ainsi que des changements touchant l'ensemble du Programme.

Réponse du ministère de la Justice du Canada. Le ministère de la Justice est d'accord avec les quatre recommandations formulées dans le chapitre.

Le ministère de la Justice du Canada reconnaît que la mise en œuvre du Programme à la grandeur du pays a constitué un remarquable défi logistique, technique et gestionnel. Dans l'intérêt de la sécurité publique et en réponse aux recommandations du public et du Parlement, nous avons apporté au programme initial des changements qui ont accru son coût. D'autres facteurs ont aussi contribué à l'augmentation des coûts notamment : la mise sur pied d'un système informatique complexe, la retrait des territoires et de certaines provinces laissant le fardeau administratif au gouvernement fédéral et l'annulation ou la réduction des droits exigés pour encourager le respect de la loi.

Un plan de restructuration prévoyant une simplification des formalités de demande et une révision complète de la conception du système s'est déjà traduit par une réduction des coûts. De plus, le gouvernement a déposé des modifications à la *Loi sur les armes à feu* (projet de loi C-10) qui amélioreront encore davantage l'efficience du Programme et autoriseront le recours à de nouveaux moyens pour l'exécution du Programme.

La phase de délivrance des permis et des certificats d'enregistrement tire à sa fin. La communication de l'information a déjà été améliorée dans le *Rapport sur les plans et les priorités* et dans le *Rapport sur le rendement* du Ministère. De concert avec d'autres ministères et organismes fédéraux, le ministère de la Justice fournira au Parlement de l'information supplémentaire sur le coût total du Programme pour le gouvernement fédéral. Par exemple, on a pris des mesures pour rendre compte au Parlement des coûts du Programme dans le *Budget principal des dépenses* 2003-2004 et chaque année par la suite.

Cette initiative a été lancée avec comme objectif la sécurité publique. Il faut donc considérer les coûts en fonction des améliorations obtenues sur ce plan. Soulignons qu'avec le nouveau programme, on compte 50 fois plus de révocations de permis à des personnes potentiellement dangereuses qu'au cours des cinq dernières années du programme antérieur.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le Secrétariat du Conseil du Trésor note que l'exécution d'un programme aussi inédit et d'une telle ampleur comportait des défis importants pour le ministère de la Justice. Plus précisément, le Programme constituait une entreprise sans précédent caractérisée par d'importants défis au plan de la logistique, des orientations, de la conception et des mesures législatives à utiliser.

Le Secrétariat a toujours su que les estimations d'origine devaient être révisées en fonction des besoins qui allaient survenir au cours de la mise en œuvre. Par ailleurs, l'estimation de 1 milliard de dollars constitue une projection des coûts cumulés pour 2004-2005, et non une estimation des coûts supportés à ce jour.

À propos de la vérification

Objectifs

Le but du présent chapitre est de présenter les résultats de notre vérification des recettes et des dépenses liées au Programme canadien des armes à feu. Nos objectifs spécifiques étaient les suivants :

- Vérifier si les états financiers dressés par le ministère de la Justice au sujet du Programme canadien des armes à feu présentent fidèlement les dépenses et les recettes du Programme pour la période allant de 1995-1996 à 2001-2002, d'une manière fidèle au cadre de reddition de comptes que le Ministère a utilisé pour obtenir l'approbation, par le gouvernement, des fonds destinés au Programme.
- Fournir au Parlement des informations sur l'évolution des coûts et de l'envergure du Programme depuis sa naissance.

Étendue

La vérification consistait à examiner les informations sur les dépenses et les recettes liées au Programme canadien des armes à feu, y compris les aspects pertinents relatifs à la planification, à la comptabilisation et à la production de rapports pouvant avoir des implications financières. Nous ne nous sommes pas penchés sur l'efficience et le rendement du Programme.

Ce faisant, nous avons tenu compte des principaux événements entourant l'élaboration et la mise en œuvre du Programme canadien des armes à feu depuis 1995-1996. Nous avons examiné les informations communiquées par le ministère de la Justice, la Gendarmerie royale du Canada, le Service correctionnel du Canada, la Commission nationale des libérations conditionnelles et d'autres organismes et ministères fédéraux.

Critères

Nous avons évalué les informations dont nous disposions au sujet des dépenses et des recettes liées au Programme canadien des armes à feu en fonction des critères de vérification suivants. Le ministère de la Justice, en ce qui a trait aux dépenses et recettes du Programme, doit :

- présenter au Parlement et au gouvernement des renseignements financiers ou autres, complets et exacts, sur les dépenses et les recettes pour la période allant de 1995–1996 à 2001–2002 d'une manière fidèle au cadre de reddition de comptes que le Ministère a utilisé pour obtenir l'approbation, par le gouvernement, des fonds destinés au Programme;
- se conformer aux lois, règlements, décisions et directives pertinentes du gouvernement;
- mettre en place les systèmes et les pratiques nécessaires pour veiller à la qualité de la gestion financière, au contrôle des activités et à la présentation de l'information financière communiquée au Parlement et aux autres intéressés;
- préparer et communiquer une estimation des besoins en ressources en misant sur une information complète et exacte.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Hugh McRoberts
Directeur principal : Alan Gilmore
Directeurs : Gordon Stock et Ted Bonder

Robert Anderson

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Décembre 2002

Table des matières principale

Questions d'une importance particulière — 2002
Avant-propos et Points saillants

Chapitre 1 Repenser les rapports soumis par les Premières nations aux organismes fédéraux

Chapitre 2 Pêches et Océans Canada — Contribuer à la sécurité et à l'efficience de la navigation maritime

Chapitre 3 La *Loi sur les mesures spéciales d'importation* : une protection contre les importations sous-évaluées ou subventionnées

Chapitre 4 Agence des douanes et du revenu du Canada — L'imposition des opérations internationales des résidents du Canada

Chapitre 5 La gestion et le contrôle financiers au gouvernement fédéral

Chapitre 6 Statistique Canada — La gestion de la qualité des statistiques sur la santé

Chapitre 7 Agence spatiale canadienne — La mise en œuvre du Programme spatial canadien

Chapitre 8 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — L'acquisition de locaux à bureaux

Chapitre 9 La modernisation de la reddition de comptes dans le secteur public

Chapitre 10 Ministère de la Justice — Les coûts liés à la mise en œuvre du Programme canadien des armes à feu

Chapitre 11 Autres observations de vérification

Annexes

2002

Rapport de la

vérificatrice générale du Canada

à la Chambre des communes

DÉCEMBRE

Chapitre 11
Autres observations de vérification

Annexes

Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de décembre 2002 de la vérificatrice générale du Canada comporte 11 chapitres, ainsi que les Questions d'une importance particulière — 2002, un Avant-propos, les Points saillants et des Annexes. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également disponible sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2002
N° de catalogue FA1-2002/2-19F
ISBN 0-662-88027-7

Chapitre

11

Autres observations de vérification

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

Points saillants 1

La rémunération des dirigeants des sociétés d'État 3

La rémunération doit être plus transparente 3

Gendarmerie royale du Canada — Le Programme canadien des armes à feu 9

Les informations servant à déterminer l'admissibilité des demandeurs de permis d'armes à feu pourraient être inexactes 9

Affaires indiennes et du Nord Canada 11

Le programme Aliments-poste : un élément clé de ce programme n'a jamais fait l'objet d'un examen global 11

Le ministère des Finances 18

Au cours des dix dernières années, les arrangements fiscaux s'appliquant aux sociétés étrangères affiliées ont réduit les recettes fiscales du Canada de centaines de millions de dollars 18

Parc Downsview Park Inc. 37

On a créé un parc urbain sans l'autorisation officielle du Parlement 37

Énergie atomique du Canada limitée 41

Pour la première fois depuis 1994-1995, le gouvernement a approuvé le plan d'entreprise quinquennal d'Énergie atomique du Canada limitée 41

Le Compte d'assurance-emploi 44

Aucune explication n'a été fournie au Parlement au sujet de l'excédent qui atteint 40 milliards de dollars 44

Autres observations de vérification

Points saillants

11.1 Ce chapitre joue un rôle particulier dans les rapports. D'autres chapitres présentent habituellement les constatations découlant de nos vérifications de l'optimisation des ressources ou de vérifications et d'études qui portent sur des activités du gouvernement dans son ensemble. Dans les « Autres observations de vérification », nous abordons des questions précises dont nous avons pris connaissance lors de vérifications. Celles-ci peuvent être des vérifications comptables et de conformité aux autorisations des comptes publics du Canada, des vérifications des sociétés d'État et d'autres entités, des vérifications d'optimisation des ressources, ou encore des travaux de vérification entrepris par suite de plaintes déposées par les tiers. Comme ces observations portent sur des questions particulières, elles ne doivent pas s'appliquer à des questions connexes ni servir à tirer des conclusions sur des points que nous n'avons pas examinés.

11.2 Cette année, au cours d'une audience, le Comité permanent des comptes publics nous a demandé de continuer de signaler au Parlement les observations déjà formulées dont on n'a pas encore tenu compte. Dans le présent chapitre, nous soumettons à nouveau quatre des observations de vérification déjà émises et que nous présentons comme telles.

11.3 Nos observations portent sur de nouvelles questions :

- La rémunération des dirigeants des sociétés d'État — La rémunération doit être plus transparente.
- Gendarmerie royale du Canada — Le Programme canadien des armes à feu : les informations servant à déterminer l'admissibilité des demandeurs de permis d'armes à feu pourraient être inexactes.
- Affaires indiennes et du Nord Canada — Le programme Aliments-poste : un élément clé de ce programme n'a jamais fait l'objet d'un examen global.

11.4 Elles couvrent également des questions déjà soulevées :

- Le ministère des Finances — Au cours des dix dernières années, les arrangements fiscaux s'appliquant aux sociétés étrangères affiliées ont réduit les recettes fiscales du Canada de centaines de millions de dollars.
- Parc Downsview Park Inc. — On a créé un parc urbain sans l'autorisation officielle du Parlement.
- Énergie atomique du Canada limitée — Pour la première fois depuis 1994-1995, le gouvernement a approuvé le plan d'entreprise quinquennal d'Énergie atomique du Canada limitée.

  Le Compte d'assurance-emploi — Aucune explication n'a été fournie au Parlement au sujet de l'excédent qui atteint 40 milliards de dollars.

La rémunération des dirigeants des sociétés d'État

La rémunération doit être plus transparente

En résumé

Notre examen a révélé des incohérences dans la gestion de la rémunération globale des dirigeants des sociétés d'État fédérales. Le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor doivent fournir des directives claires aux sociétés d'État afin de garantir que leurs pratiques de rémunération sont fondées sur des principes établis qui sont sans équivoque pour les parties intéressées. Le gouvernement doit adopter des pratiques d'information publique afin d'accroître la transparence.

Contexte

11.5 Les sociétés d'État jouissent de plus de liberté que les ministères et les organismes fédéraux en ce qui concerne les régimes de rémunération de leurs dirigeants. Dans le cadre de ses vérifications comptables annuelles, notre bureau a examiné la façon dont les sociétés d'État administraient la rémunération des hauts dirigeants. Nous avons examiné 43 sociétés d'État sur une période de trois ans, à raison de quelques-unes par année. De l'avis du gouvernement, les sociétés d'État sont indépendantes de lui. Elles possèdent leurs propres structures de régie. On s'attend à ce qu'elles soient assez compétentes pour gérer leurs propres affaires. Le *Règlement général sur les sociétés d'État* renferme des directives sur la rémunération et les avantages sociaux des chefs de la direction. Dans la plupart des cas, la rémunération de ceux-ci est gérée par les organismes centraux.

11.6 La rémunération des dirigeants comprend les salaires, les régimes de retraite, la rémunération au rendement, les conditions de fin d'emploi et les autres avantages comme les congés annuels, l'assurance-invalidité à court et à long termes, l'assurance-vie, le régime de soins médicaux et de soins dentaires, les cotisations à des clubs sociaux ou de loisirs et l'utilisation de voitures de fonction. Nous n'avons examiné que la rémunération des chefs de la direction ou des présidents, et des dirigeants d'un niveau inférieur à eux — généralement les vice-présidents.

11.7 Notre examen visait à déterminer si la rémunération des dirigeants des sociétés d'État fédérales est facile à comprendre, transparente et conforme aux valeurs de prudence et de probité de la fonction publique. Nous nous attendions à trouver facilement de l'information complète et exacte, et un ensemble de lois, de règlements et de règles clairs pour guider adéquatement les sociétés d'État. Nous nous attendions aussi à ce que chaque société d'État suive les règles qui s'appliquent à sa propre situation. Une façon d'accroître l'ouverture ou la transparence est de révéler ou de communiquer plus d'information. Nous avons examiné les pratiques d'information d'autres administrations.

Prudence et probité — Deux valeurs qui constituent la pierre angulaire d'une bonne reddition de comptes.

Les autorisations régissant la rémunération

11.8 Le montant de la rémunération du chef de la direction ou du président d'une société d'État fédérale est établi par le gouverneur en conseil, à une échelle salariale précisée dans le décret de la nomination. Ce décret est rendu

public. Même si de cette façon l'échelle salariale du chef de la direction est connue, le niveau de salaire réel et les autres avantages ne le sont pas. Ces renseignements sont considérés comme étant des renseignements personnels. La rémunération des vice-présidents n'est pas rendue publique non plus. Les sociétés d'État assujetties à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* n'ont pas le droit de divulguer des renseignements personnels.

11.9 Différentes règles régissent la rémunération des chefs de la direction et des vice-présidents. Un certain nombre de lois ou de règlements s'appliquent aux chefs de la direction : la *Loi sur la gestion des finances publiques*, la loi qui régit la société d'État et le *Règlement général sur les sociétés d'État*. La *Loi sur la gestion des finances publiques* exige que le gouverneur en conseil fixe le taux de rémunération. Aux termes du *Règlement*, la rémunération aux fins de la *Loi sur la gestion des finances publiques* s'entend du salaire, des honoraires, des indemnités ou de toute autre forme de rétribution pécuniaire à l'exception de la compensation monétaire payable en vertu d'un régime de pension agréé. En outre, la *Loi sur la gestion des finances publiques* précise que le conseil d'administration d'une société d'État a le pouvoir d'accorder d'autres avantages au chef de la direction en tout temps. Le *Règlement général sur les sociétés d'État* exige que lorsque d'autres avantages sont accordés, la société d'État en informe le ministre de tutelle et le greffier du Conseil privé dans un délai donné.

11.10 Quant à la rémunération des vice-présidents, les lois qui régissent la société accordent normalement au conseil d'administration toute la responsabilité administrative. La loi habilitante permet aussi au conseil d'administration de déléguer le pouvoir administratif au comité responsable de la gestion des ressources humaines ou au comité de direction, qui sont des sous-comités du conseil d'administration. Par ailleurs, le chef de la direction peut être responsable de la rémunération de tous les employés de la société, y compris les vice-présidents.

11.11 En 1997, le président du Conseil du Trésor a demandé au Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction d'examiner la rémunération des hauts fonctionnaires des ministères et des organismes. Le président a également demandé au Comité d'examiner la rémunération des chefs de direction des sociétés d'État nommés par le gouverneur en conseil. Le Comité a recommandé, à l'égard des sociétés que nous avons examinées, une échelle salariale de 113 200 $ à 325 200 $ pour les chefs de la direction et une rémunération au rendement allant de 10 p. 100 à 20 p. 100 du salaire, et ce, à compter d'avril 2001. Cependant, le Comité a exclus la rémunération des vice-présidents de son examen, car il n'était pas dans ses attributions de vérifier la rémunération des employés.

Questions

Informer les autorités responsables

11.12 Conformément au *Règlement général sur les sociétés d'État*, le conseil d'administration d'une société d'État peut, dans le cas du chef de la direction, fixer tous les avantages autres que la rémunération. Cependant, le *Règlement* fournit peu d'indications sur les principes que les conseils doivent appliquer. Par exemple, selon le *Règlement*, la valeur totale des avantages accordés au

premier dirigeant ne peut dépasser la valeur totale des avantages courants versés par d'autres sociétés des secteurs public et privé qui exercent des activités semblables. Nous avons constaté que ni le Bureau du Conseil privé ni le Secrétariat du Conseil du Trésor n'ont fourni de directives claires aux sociétés d'État sur la façon d'établir les avantages courants et de déterminer lesquelles de leurs activités s'apparentent à celles des sociétés du secteur privé.

11.13 En outre, le *Règlement* indique que lorsque le conseil d'administration fixe les avantages du chef de la direction, la société d'État en fait rapport au ministre de tutelle et au greffier du Conseil privé. Nous avons constaté que trois sociétés d'État avaient négligé de le faire. Lorsque nous avons porté cette question à leur attention, les trois sociétés d'État ont finalement avisé le Bureau du Conseil privé des avantages convenus.

11.14 La plupart des sociétés d'État n'ont pas de régime de retraite distinct. Leurs employés bénéficient du même plan de pension que les fonctionnaires. Nous avons constaté que les pratiques variaient dans les grandes sociétés à vocation commerciale qui ont le droit d'établir leur propre régime de retraite. Un certain nombre de sociétés offrent des régimes de retraite supplémentaires aux dirigeants, qui sont habituellement approuvés par le conseil d'administration. Les avantages de retraite constituent un aspect important de la rémunération globale.

La raison d'être de l'inversion des traitements n'est pas claire

11.15 Une inversion de traitement se produit lorsque le total du salaire et de la rémunération au rendement payé à un employé subalterne est supérieur à ce qui est payé à son superviseur. Le Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction a signalé dans son rapport de 2000 que cette situation existait dans certaines grandes sociétés d'État. Notre examen a confirmé ces constatations.

11.16 En août 2002, le Comité a signalé que dans quelques sociétés d'État, la rémunération des vice-présidents était plus élevée que celle des chefs de la direction. Il a également indiqué que la rémunération totale des chefs de la direction reste inférieure à celle des titulaires de postes comparables dans l'ensemble du marché canadien. Le Comité a conclu qu'un examen approfondi de la politique régissant la rémunération des chefs de la direction s'impose. Nous appuyons la recommandation du Comité en faveur d'un tel examen.

11.17 Dans quelques sociétés d'État, nous avons noté d'importantes inversions de traitement entre le poste de chef de la direction et les postes de vice-présidents. Dans ces cas-là, le salaire et la rémunération au rendement des vice-présidents dépassaient de beaucoup ceux du chef de la direction.

11.18 En général, les inversions se produisent, parce que la rémunération au rendement du vice-président varie et que le montant total qui peut lui être accordé n'est pas limité au préalable. Cependant, la rémunération au rendement du chef de la direction est un pourcentage du salaire à un taux

fixé par le gouverneur en conseil sur recommandation d'un comité d'examen externe. Évidemment, l'utilisation de la rémunération au rendement variable comme élément important de la rémunération globale est assez répandue dans le secteur privé.

11.19 Les inversions de traitement peuvent être appropriées selon la stratégie adoptée par la société d'État pour recruter et garder son personnel. Actuellement, il n'existe aucune ligne directrice sur les inversions de traitement. Même si le Secrétariat du Conseil du Trésor est chargé de l'application de la *Loi sur la gestion des finances publiques* dans les sociétés d'État, il fournit peu de directives sur la rémunération aux niveaux inférieurs à celui de chef de la direction. Il n'existe pas de limite préétablie à la rémunération totale d'un vice-président d'une société d'État à l'échelle du gouvernement.

11.20 En 2001 et 2002, le Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction a recommandé des niveaux de salaire et de rémunération au rendement pour les chefs de la direction. Cependant, nous avons pris note que le Bureau du Conseil privé n'a pas donné de directives aux sociétés d'État sur des éléments de comparaison valables provenant du secteur privé pour d'autres avantages que la rémunération des chefs de la direction.

Pratiques de divulgation dans d'autres administrations

11.21 Nous pensons que la diffusion d'information sur la rémunération des dirigeants des sociétés d'État peut accroître la transparence. Les pratiques de divulgation peuvent varier d'une administration à l'autre selon la loi ou le règlement en vigueur. Actuellement au Canada, l'échelle salariale des chefs de la direction des sociétés d'État est rendue publique. Cependant, les renseignements tels que le traitement réel ou les autres formes de rémunération comme les régimes de retraite, les conditions de fin d'emploi ou les autres avantages ne sont pas divulgués, parce que ce sont là des renseignements personnels. De plus, on ne divulgue pas d'information sur la rémunération des dirigeants des niveaux inférieurs à celui de chef de la direction. Toutefois, nous avons relevé que l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada a, dans son rapport annuel, communiqué de l'information détaillée sur la rémunération des hauts dirigeants, tel qu'il est exigé en vertu du règlement habilitant. Cette organisation n'est pas assujettie à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

11.22 Nous avons examiné les pratiques de divulgation au sujet de la rémunération des dirigeants des sociétés d'État des gouvernements provinciaux. Les lois de certaines provinces exigent de la divulguer; d'autres provinces ne sont pas légalement tenues de le faire. Par exemple, l'Ontario rend publique de l'information sur la rémunération totale accordée aux dirigeants et aux employés dont la rémunération est supérieure à 100 000 $. La *Loi de 1996 sur la divulgation des traitements dans le secteur public* de l'Ontario touche les villes et les autres administrations locales, les universités, les collèges, les conseils scolaires, les hôpitaux et les sociétés d'État.

La plupart des sociétés d'État en Ontario, sauf les sociétés d'État à vocation commerciale, doivent rendre cette information publique.

11.23 Nous avons aussi examiné les pratiques de divulgation des secteurs public et privé d'autres pays. Dans le cas d'organisations du secteur public qui sont semblables aux sociétés d'État, cette information doit être rendue publique aux États-Unis, en Australie et en Nouvelle-Zélande. Au Royaume-Uni, seules certaines organisations qui obtiennent une partie de leur financement du secteur privé doivent rendre cette information publique. Dans le secteur privé, nous avons trouvé des pratiques de divulgation plus uniformes. Plus particulièrement, le *Règlement sur les valeurs mobilières* du Canada et celui des États-Unis exigent que la rémunération des principaux dirigeants des sociétés cotées en bourse soit rendue publique. La rémunération globale est rendue publique plutôt que le salaire uniquement. Si elles souhaitent harmoniser en partie leurs pratiques de rémunération avec celles du secteur privé, les sociétés d'État devraient également, à notre avis, adopter leurs pratiques de divulgation.

Conclusion

11.24 Comme elles font partie de la fonction publique, les sociétés d'État doivent adopter un mode plus uniforme et plus transparent de rémunération des dirigeants. Nous croyons que, dans les circonstances, le *Règlement général sur les sociétés d'État* est trop vague pour s'appliquer. À notre avis, il faudrait des lignes directrices pour clarifier les éléments de comparaison entre le secteur privé et les sociétés d'État. Le Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction a recommandé des niveaux de salaire et de rémunération au rendement pour les chefs de la direction.

11.25 Recommandation. Le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor devraient clarifier les principes qui régissent la rémunération des chefs de la direction et des vice-présidents, y compris les inversions de traitement. Ils devraient aussi surveiller les pratiques des sociétés d'État et veiller à ce qu'elles soient conformes aux autorisations directrices.

11.26 Recommandation. Le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor devraient fournir plus de directives intégrées de façon à ce que l'on puisse comparer la rémunération versée aux dirigeants des sociétés d'État et celle versée à ceux des sociétés du secteur privé. Ainsi, ils pourraient établir plus de directives sur des points de repère afin de déterminer les activités des sociétés d'État qui sont comparables à celles du secteur privé.

11.27 Recommandation. En plus de fournir des directives, le gouvernement fédéral devrait adopter des pratiques de divulgation sur la rémunération des dirigeants qui tiennent compte de pratiques semblables dans d'autres administrations, et ce, afin d'accroître la transparence.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Jean Ste-Marie
Directrice : Sue Morgan

Camille Gilbert
Arthur Miskew

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Gendarmerie royale du Canada — Le Programme canadien des armes à feu

Les informations servant à déterminer l'admissibilité des demandeurs de permis d'armes à feu pourraient être inexactes

En résumé

Dans le cadre du Programme canadien des armes à feu administré par le ministère de la Justice, la Gendarmerie royale du Canada (la Gendarmerie) a mis sur pied un fichier de quelque 4 millions d'enregistrements appelé le « fichier des personnes d'intérêt relativement aux armes à feu ». Cette base de données permet aux contrôleurs des armes à feu de déterminer l'admissibilité des demandeurs de permis. Environ un million de fiches de la base de données proviennent de la Gendarmerie. Même si la base de données améliore sensiblement la sécurité publique, selon la Gendarmerie, cette dernière demeure préoccupée par la fiabilité de ces données. Nous avons pris connaissance de cette question lors de notre suivi de l'étude « Le système de justice pénale : des défis importants à relever ». Les résultats en avaient été communiqués au Parlement dans le chapitre 4 de notre rapport d'avril 2002.

Contexte

11.28 Le Programme canadien des armes à feu est administré par le ministère de la Justice. Dans le cadre de ce programme, les contrôleurs des armes à feu doivent déterminer l'admissibilité des demandeurs de permis afin d'aider à garantir la sécurité publique. Les contrôleurs utilisent le fichier appelé le « fichier des personnes d'intérêt relativement aux armes à feu » pour accomplir cette tâche.

11.29 Selon la Gendarmerie, plus de 900 services de police contribuent à alimenter le fichier appelé le « fichier des personnes d'intérêt relativement aux armes à feu ». Cette base de données comporte des renseignements sur des personnes qui ont eu affaire avec la police, y compris celles qui ont été accusées d'une infraction. Environ un million de fiches de la base de données proviennent de la Gendarmerie. Celles-ci sont tirées de la base de données du Système intégré de récupération des renseignements judiciaires. La Gendarmerie a examiné la qualité des données qu'elle fournit. Il n'y a pas eu examen de la qualité des données fournies par d'autres services de police.

Questions

11.30 En novembre 1998 et en mars 2000, le comité des cadres supérieurs de la Gendarmerie a été informé que les responsables de la base de données entretenaient de sérieux doutes quant à l'exactitude et à l'exhaustivité des informations.

11.31 Un examen de la qualité des données réalisé en avril 2001 par la Gendarmerie a révélé ce qui suit :

- on sait que certaines personnes figurent dans le fichier même si elles ne devraient pas y être; ces personnes pourraient se voir refuser un permis ou faire l'objet d'un contrôle approfondi;
- certaines personnes devant figurer dans la base de données n'y sont pas; ces personnes pourraient recevoir un permis et, par la suite, utiliser leur arme pour commettre une infraction violente.

Les auteurs de l'examen concluent que la piètre qualité des données pourrait entraîner un incident tragique et que la Gendarmerie pourrait par conséquent devoir répondre de ses actes devant la justice.

11.32 En 2002, la Gendarmerie a encore remis en question la qualité des données.

Conclusion et recommandation

11.33 Les réserves de la Gendarmerie au sujet des données découlent des analyses limitées qu'elle a menées. Si les études menées par la Gendarmerie sont une indication des risques que peut présenter cette base de données, il faut sans délai prendre des mesures de redressement. Cependant, pour être efficaces, des mesures de ce genre exigent de toute urgence le recensement systématique des problèmes de la base de données et des solutions possibles pour y remédier.

Réponse de la Gendarmerie royale du Canada. La Gendarmerie royale du Canada est consciente du caractère approximatif de certaines des données de son Système de récupération de renseignements judiciaires et de ses répercussions sur le Programme canadien des armes à feu. La Gendarmerie considère la sécurité publique comme une priorité absolue. Pour cette raison, elle garantit qu'elle veillera à ce que les personnes qui ne répondent pas aux critères établis par la loi pour l'obtention d'un permis soient identifiées grâce à des moyens appropriés d'échange d'information.

La Gendarmerie royale reconnaît que l'efficacité de l'échange d'information est cruciale pour le Programme canadien des armes à feu et dépend de l'intégrité des données contenues dans les systèmes d'information des corps policiers, y compris celui de la Gendarmerie. Cette dernière a instauré un certain nombre de mesures pour régler le problème de la qualité de ses données : processus de divulgation et de vérification des données, mécanismes de détection et de déclaration des erreurs à l'échelle du système, sensibilisation accrue des utilisateurs en ce qui a trait à la question de la qualité des données, perfectionnement des contrôleurs de la qualité, suivi des progrès et de la conformité, responsabilisation accrue des organismes contribuant aux fichiers de la Gendarmerie royale.

La Gendarmerie ouvre chaque année 2,9 millions de dossiers opérationnels provenant de plus de 750 localités du Canada. L'efficacité des mesures prises pour régler le problème de la qualité des données du Système de récupération de renseignements judiciaires de la Gendarmerie royale du Canada est déjà observable.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Hugh McRoberts
Directeur principal : Alan Gilmore
Directeur : Ted Bonder

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Affaires indiennes et du Nord Canada

Le programme Aliments-poste : un élément clé de ce programme n'a jamais fait l'objet d'un examen global

En résumé

Depuis la fin des années 1960, le gouvernement fédéral subventionne Postes Canada pour le coût de l'envoi par transport aérien d'aliments frais périssables dans le Nord canadien. Le programme Aliments-poste a pour objectif d'accroître l'apport nutritif dans le régime alimentaire des résidants du Nord, et ce, à un coût abordable pour le gouvernement. Les utilisateurs du programme doivent prendre les arrangements avec les grossistes pour faire expédier les aliments admissibles aux termes de celui-ci à des centres de Postes Canada dans l'un des 20 points d'entrée désignés. Postes Canada assume ensuite la responsabilité d'acheminer par transport aérien en 48 heures des denrées périssables à toutes les 140 collectivités du Nord.

Affaires indiennes et du Nord Canada n'a jamais examiné l'incidence de l'emplacement des points d'entrée sur l'efficacité du programme. Des demandes en faveur de cet examen ont été formulées, car il pourrait être plus efficient d'acheminer les aliments à partir d'autres villes situées plus au sud. Cela est particulièrement vrai dans le cas des points d'entrée comme Val-d'Or, Happy Valley-Goose Bay, Yellowknife et Churchill. Nous suggérons au Ministère d'effectuer cet examen.

Contexte

11.34 Comme leur mode de vie a considérablement changé, les peuples autochtones du Nord ne peuvent plus puiser toute leur nourriture de la terre ou de la mer. C'est pourquoi il est d'autant plus important que des aliments nutritifs leur soient offerts à un coût abordable.

11.35 Un éventail de moyens peut aider à répondre à ce besoin, comme informer les habitants du Nord sur ce qui constitue un régime alimentaire nutritif et s'employer à accroître leurs revenus. Maintenir le prix des aliments nutritifs à un coût abordable favorise également une saine alimentation chez les résidants du Nord. Il est donc important que ces aliments nutritifs disponibles dans le Sud soient expédiés à toutes les 140 collectivités du Nord à un coût abordable.

11.36 Vers la fin des années 1960, le gouvernement fédéral a déterminé qu'il pouvait améliorer l'alimentation et l'état de santé des résidants du Nord en subventionnant les coûts du transport des denrées par la poste dans cette région. Pour ce faire, il a établi le Programme du service aérien omnibus du Nord, mieux connu sous le nom de programme Aliments-poste. Le but de ce programme est d'offrir un tarif postal subventionné pour le transport dans le Nord d'aliments frais nutritifs et d'autres articles essentiels.

11.37 En 1989, Affaires indiennes et du Nord Canada a entrepris un examen du rôle éventuel du gouvernement dans ce programme. L'examen a fait ressortir l'importance de l'initiative, tant pour permettre de réduire le coût des aliments nutritifs périssables que pour en accroître la consommation. Lors d'une audience devant un comité parlementaire en 1998, le Ministère

a informé les membres du comité que, malgré la consommation accrue d'aliments nutritifs depuis le début du programme dans les collectivités isolées, celle-ci était toujours inférieure aux niveaux recommandés, en particulier la consommation de fruits, de légumes et de produits laitiers.

11.38 En 1996, le gouvernement a accepté de maintenir le programme, mais en établissant un plafond de 15,6 millions pour ses dépenses annuelles. La plupart du temps, le programme a respecté ce budget. Par contre, en 2001-2002, les dépenses ont atteint 24,5 millions de dollars. En fait, cette hausse s'explique par la demande accrue en faveur de ce programme. Les coûts de livraison y ont également contribué, en raison du contrat que Postes Canada avait conclu avec ses transporteurs. Afin d'absorber ces coûts supplémentaires, le Ministère a recouru à un budget supplémentaire des dépenses afin de réaffecter des fonds qu'il avait prévus à d'autre fins.

11.39 Dans le cas des collectivités qui n'ont pas d'accès routier pendant toute l'année, Postes Canada assure toujours la prestation du programme grâce à un service subventionné de livraison de marchandises d'aéroport à aéroport. Lors de son lancement, le programme ne desservait que les régions septentrionales du Québec et de l'Ontario. Aujourd'hui, environ 90 000 personnes vivant dans près de 140 collectivités sont admissibles à ce programme — soit presque tout le Nunavut et certaines parties du Nord québécois, du Labrador, de l'Ontario, de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Manitoba, du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest. En 2001-2002, ces collectivités ont reçu environ 10 millions de kilogrammes de nourriture; le Nunavut et le Nord québécois ont reçu environ 60 p. 100 et 30 p. 100 respectivement de l'ensemble des denrées expédiées.

11.40 Les points d'entrée, c'est-à-dire les endroits où la nourriture doit être livrée avant d'être expédiée vers le Nord, sont limités à 20 localités désignées dotées d'aéroports. Par exemple, Val-d'Or est le point d'entrée vers l'île de Baffin et le Nord québécois. Happy Valley-Goose Bay, au Labrador, dessert le nord et le centre du Labrador tandis que Churchill est le point d'entrée vers la région du Keewatin (Kivalliq). La pièce 11.1 présente une carte du Canada sur laquelle sont indiqués les points d'entrée et les collectivités desservies par le programme.

Fonctionnement du programme

11.41 Affaires indiennes et du Nord Canada établit la politique régissant ce programme, alors que Postes Canada en assure l'administration courante. La pièce 11.2 montre les étapes de l'acheminement des denrées subventionnées aux résidants du Nord des collectivités désignées.

Questions

Emplacement des points d'entrée et incidence sur le choix et la qualité des denrées

11.42 Nous sommes d'avis que ce programme permet toujours de favoriser une saine alimentation chez les peuples autochtones et les autres résidants du Nord en conservant les prix des aliments frais nutritifs à un coût abordable. Nous avons aussi remarqué que les personnes qui assurent la mise en œuvre de ce programme ont à cœur son succès et croient vraiment à son importance.

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

Micromedia
ProQuest

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

Pièce 11.1 Programme Aliments-poste — certains des points d'entrée et des destinations finales

11.43 Cependant, nous avons constaté qu'aucun examen systématique n'avait été entrepris pour vérifier si le fait de changer les points d'entrée pouvait accroître l'efficacité du programme.

11.44 Dans une étude de 1996 menée par le Ministère, de nombreux marchands et consommateurs du Nord avaient suggéré que l'accès à des points d'entrée situés plus au sud aurait des effets positifs sur le choix et la qualité des aliments. Par exemple, un point d'entrée à Montréal ou à Ottawa pourrait être considéré comme une solution de rechange à Val-d'Or; et Winnipeg ou Thompson (Manitoba) pourrait s'ajouter à Churchill comme lieu de transit, ou le remplacer. Nous nous attendions de trouver un quelconque examen des points d'entrée clés, ce qui ne fut pas le cas.

11.45 En 2001, le Ministère a mené une étude sur la qualité des aliments, qui relevait l'absence de qualité et de variété pour ce qui est des aliments périssables frais et congelés au Labrador. Les clients avaient clairement indiqué et répété qu'ils n'étaient pas satisfaits de la qualité des produits vendus dans leurs collectivités. Leur insatisfaction portait également sur le fait que ces produits leur semblaient trop coûteux. Par ailleurs, les détaillants interrogés ont affirmé qu'ils n'éprouvaient pas de problème sérieux en ce qui a

Pièce 11.1 Programme Aliments-poste — certains des points d'entrée et des destinations finales

11.43 Cependant, nous avons constaté qu'aucun examen systématique n'avait été entrepris pour vérifier si le fait de changer les points d'entrée pouvait accroître l'efficacité du programme.

11.44 Dans une étude de 1996 menée par le Ministère, de nombreux marchands et consommateurs du Nord avaient suggéré que l'accès à des points d'entrée situés plus au sud aurait des effets positifs sur le choix et la qualité des aliments. Par exemple, un point d'entrée à Montréal ou à Ottawa pourrait être considéré comme une solution de rechange à Val-d'Or; et Winnipeg ou Thompson (Manitoba) pourrait s'ajouter à Churchill comme lieu de transit, ou le remplacer. Nous nous attendions de trouver un quelconque examen des points d'entrée clés, ce qui ne fut pas le cas.

11.45 En 2001, le Ministère a mené une étude sur la qualité des aliments, qui relevait l'absence de qualité et de variété pour ce qui est des aliments périssables frais et congelés au Labrador. Les clients avaient clairement indiqué et répété qu'ils n'étaient pas satisfaits de la qualité des produits vendus dans leurs collectivités. Leur insatisfaction portait également sur le fait que ces produits leur semblaient trop coûteux. Par ailleurs, les détaillants interrogés ont affirmé qu'ils n'éprouvaient pas de problème sérieux en ce qui a

trait aux produits qu'ils vendaient dans leurs épiceries. D'après eux, ceux-ci étaient de bonne qualité et leurs clients disposaient en tout temps d'un vaste éventail d'aliments périssables frais ou congelés. Cette étude a surtout révélé qu'il y avait une divergence d'opinions entre les clients et les détaillants au sujet de la qualité des aliments.

11.46 Lorsqu'il a effectué des études sur les prix, le personnel du Ministère a aussi constaté que la qualité des aliments peut parfois laisser à désirer, surtout dans les plus petites collectivités du Labrador et du Nunavut. Bien que le Ministère et Postes Canada collaborent avec les grossistes et les détaillants

Pièce 11.2 Fonctionnement du programme

- Le tout commence lorsqu'un détaillant ou, dans certains cas, un consommateur vivant dans une collectivité désignée du Nord, comme Iqaluit ou Pond Inlet, désire acheter un produit admissible à une subvention. Le site Web d'Affaires indiennes et du Nord Canada affiche le guide du programme Aliments-poste où sont présentés les produits admissibles et les collectivités désignées, à l'adresse suivante : http://www.ainc-inac.gc.ca/index_f.html
- Le détaillant place une commande auprès d'un grossiste du Sud (par exemple, à Montréal, ou à Edmonton, etc.) qui est embauché par contrat par Postes Canada afin de fournir des aliments ou des produits admissibles dans le cadre du programme Aliments-poste.
- Le grossiste doit ensuite expédier le produit de son entrepôt jusqu'à l'un des 20 points d'entrée désignés par Poste Canada, situés aux aéroports de collectivités comme Val-d'Or, Happy Valley-Goose Bay, Churchill ou Inuvik. Ce transport se fait habituellement par route ou par rail. De Montréal, il faut compter entre cinq et sept heures pour que le produit se rende à Val-d'Or par camion et jusqu'à soixante heures pour qu'il se rende à Happy Valley-Goose Bay.
- Lorsque le produit arrive au point d'entrée, il doit respecter certaines limites concernant le poids, la taille ou la qualité de l'emballage. Le guide du Programme Aliments-poste décrit ces critères.
- Postes Canada fait un contrôle au hasard du contenu des colis pour s'assurer que le produit est admissible dans le cadre du programme. (Il existe un certain nombre de catégories de produits admissibles. Bien qu'elles bénéficient toutes du même tarif subventionné par colis, il y a trois différents tarifs par kilogramme, 0,80 $, 1,00 $ et 2,15 $ qui s'appliquent selon le produit et sa destination.)
- Postes Canada assume la responsabilité de la livraison du produit à l'une des 140 destinations finales à partir d'un des 20 points d'entrée. Il garantit la livraison à l'une ou l'autre de ces collectivités admissibles du Nord dans les 48 heures qui suivent pour les denrées périssables et dans les 72 heures pour les denrées non périssables.
- Toutes les marchandises expédiées doivent être ramassées à l'aéroport dans les 15 minutes qui suivent l'arrivée de l'avion. Le transporteur doit informer le détaillant ou le consommateur qui a placé la commande de l'heure d'arrivée prévue de l'avion.
- Le détaillant ou le consommateur paye au grossiste le plein prix du produit. Ce prix comprend le coût de l'emballage pour l'expédition et le coût de l'expédition jusqu'au point d'entrée et le tarif subventionné que Postes Canada exige pour ce service.
- Le gouvernement fédéral verse à Postes Canada la différence entre le tarif subventionné et le tarif qui serait exigé sans subvention.

trait aux produits qu'ils vendaient dans leurs épiceries. D'après eux, ceux-ci étaient de bonne qualité et leurs clients disposaient en tout temps d'un vaste éventail d'aliments périssables frais ou congelés. Cette étude a surtout révélé qu'il y avait une divergence d'opinions entre les clients et les détaillants au sujet de la qualité des aliments.

11.46 Lorsqu'il a effectué des études sur les prix, le personnel du Ministère a aussi constaté que la qualité des aliments peut parfois laisser à désirer, surtout dans les plus petites collectivités du Labrador et du Nunavut. Bien que le Ministère et Postes Canada collaborent avec les grossistes et les détaillants

Pièce 11.2 Fonctionnement du programme

- Le tout commence lorsqu'un détaillant ou, dans certains cas, un consommateur vivant dans une collectivité désignée du Nord, comme Iqaluit ou Pond Inlet, désire acheter un produit admissible à une subvention. Le site Web d'Affaires indiennes et du Nord Canada affiche le guide du programme Aliments-poste où sont présentés les produits admissibles et les collectivités désignées, à l'adresse suivante : http://www.ainc-inac.gc.ca/index_f.html
- Le détaillant place une commande auprès d'un grossiste du Sud (par exemple, à Montréal, ou à Edmonton, etc.) qui est embauché par contrat par Postes Canada afin de fournir des aliments ou des produits admissibles dans le cadre du programme Aliments-poste.
- Le grossiste doit ensuite expédier le produit de son entrepôt jusqu'à l'un des 20 points d'entrée désignés par Poste Canada, situés aux aéroports de collectivités comme Val-d'Or, Happy Valley-Goose Bay, Churchill ou Inuvik. Ce transport se fait habituellement par route ou par rail. De Montréal, il faut compter entre cinq et sept heures pour que le produit se rende à Val-d'Or par camion et jusqu'à soixante heures pour qu'il se rende à Happy Valley-Goose Bay.
- Lorsque le produit arrive au point d'entrée, il doit respecter certaines limites concernant le poids, la taille ou la qualité de l'emballage. Le guide du Programme Aliments-poste décrit ces critères.
- Postes Canada fait un contrôle au hasard du contenu des colis pour s'assurer que le produit est admissible dans le cadre du programme. (Il existe un certain nombre de catégories de produits admissibles. Bien qu'elles bénéficient toutes du même tarif subventionné par colis, il y a trois différents tarifs par kilogramme, 0,80 $, 1,00 $ et 2,15 $ qui s'appliquent selon le produit et sa destination.)
- Postes Canada assume la responsabilité de la livraison du produit à l'une des 140 destinations finales à partir d'un des 20 points d'entrée. Il garantit la livraison à l'une ou l'autre de ces collectivités admissibles du Nord dans les 48 heures qui suivent pour les denrées périssables et dans les 72 heures pour les denrées non périssables.
- Toutes les marchandises expédiées doivent être ramassées à l'aéroport dans les 15 minutes qui suivent l'arrivée de l'avion. Le transporteur doit informer le détaillant ou le consommateur qui a placé la commande de l'heure d'arrivée prévue de l'avion.
- Le détaillant ou le consommateur paye au grossiste le plein prix du produit. Ce prix comprend le coût de l'emballage pour l'expédition et le coût de l'expédition jusqu'au point d'entrée et le tarif subventionné que Postes Canada exige pour ce service.
- Le gouvernement fédéral verse à Postes Canada la différence entre le tarif subventionné et le tarif qui serait exigé sans subvention.

dans le but d'améliorer l'emballage et l'entreposage, ils n'ont déployé aucun effort pour déterminer si l'expédition des denrées à partir de villes situées plus au sud améliorerait la qualité des aliments.

Emplacement des points d'entrée et lien avec le budget pour l'ensemble du programme

11.47 La distance aérienne la plus courte possible entre le point d'entrée et la collectivité nordique desservie a été le facteur déterminant dans le choix des emplacements. On présumait que le transport des produits par camion ou par rail jusqu'au point d'entrée était plus économique et que, par conséquent, le coût pour le consommateur serait moins élevé, compte tenu du montant que le gouvernement fédéral était prêt à affecter à ce programme.

11.48 Depuis le lancement du programme, cet aspect n'a pas été évalué. Pourtant, il est évident que les avions ne sont pas limités par l'emplacement des routes. Prenons, par exemple, une expédition d'aliments pour Iqaluit. Pour le moment, les aliments sont bien souvent expédiés par la route de Montréal à Val-d'Or, ce qui prend de cinq à sept heures. Les aliments sont ensuite expédiés de Val-d'Or à Iqaluit par avion. Or, le trajet aérien de Montréal à Iqaluit n'est que de 220 kilomètres de plus que celui de Val-d'Or à Iqaluit. Par ailleurs, si les denrées étaient expédiées à Iqaluit à partir d'Ottawa, la distance par voie aérienne serait que de 260 kilomètres de plus que celle entre Val-d'Or et Iqaluit.

11.49 En fait, Postes Canada affiche le même tarif dans le cas des colis qui ne sont pas admissibles au programme Aliments-poste, qu'ils soient envoyés à Iqaluit à partir de Val-d'Or ou d'Ottawa. Ainsi, il n'en coûte pas plus cher d'acheminer ces colis par avion d'Ottawa à Iqaluit que de les expédier par camion jusqu'à Val-d'Or en utilisant le service régulier de Postes Canada. Qui plus est, cela prend entre cinq et sept heures de moins. Il en va de même pour les denrées transportées de Montréal à Iqaluit au lieu de Val-d'Or à Iqaluit. En outre, les avions qui servent au transport des aliments de Val-d'Or aux localités du Nord dans le cadre de ce programme partent tous d'Ottawa. La question de savoir s'il est moins coûteux d'expédier les aliments par avion directement d'Ottawa aux collectivités du Nord est fondée sur certaines hypothèses, entre autres, la présence d'installations pour entreposer un volume accru d'aliments qui seraient acheminés par courrier à partir de ce centre. L'amélioration de la qualité des aliments reçus dans le Nord dépend de facteurs comme le temps d'attente plus ou moins long à l'aéroport d'Ottawa comparativement au temps d'attente à l'aéroport de Val-d'Or.

11.50 On nous a également dit que si d'autres points d'entrée étaient établis dans les grands centres, le recours au programme pourrait s'accroître. Comme leur budget plafonne à 15,6 millions de dollars, les responsables du programme se trouveraient alors devant un dilemme.

Emplacement et incidence sur la collectivité

11.51 Lorsque le programme a été lancé, les villes de Val-d'Or et de Montréal avaient été choisies comme points d'entrée pour le Nord québécois et la région de Baffin. Toutefois, on a renoncé à Montréal comme point d'entrée au milieu des années 1980. Au fur et à mesure que le programme prenait de

l'importance, d'autres points d'entrée ont été choisis. Aujourd'hui, dans les principaux emplacements, une infrastructure s'est développée autour du programme Aliments-poste. Entre autres, on a assisté à la croissance d'entreprises associées au programme et à l'embauche de personnel pour le gérer. Nous reconnaissons que le changement d'un point d'entrée ou l'ouverture d'autres points d'entrée, lesquels pourraient être en concurrence pour les mêmes expéditions, aurait un effet sur les infrastructures existantes aux points d'entrée actuels. Aussi, l'examen devrait en tenir compte.

Conclusion

11.52 Le faible coût des aliments incite fortement les résidants du Nord à acheter des aliments nutritifs. Il est bien évident que le programme Aliments-poste leur permet de se procurer plus facilement des aliments nutritifs frais à des prix raisonnables. Par contre, on n'a jamais examiné l'efficacité des emplacements des points d'entrée par rapport à la qualité et aux prix des aliments nutritifs, et par rapport aux coûts pour le Ministère.

11.53 Nous estimons qu'Affaires indiennes et du Nord Canada a suffisamment de raisons pour évaluer l'efficacité des principaux points d'entrée, en particulier Val-d'Or, Happy Valley-Goose Bay, Churchill et Yellowknife. Les études et les entrevues menées par les responsables du programme montrent qu'il existe un lien entre les points d'entrée, la qualité et l'apport nutritif des aliments expédiés vers le Nord dans le cadre de ce programme. De plus, les responsables et les utilisateurs nous ont également dit qu'il vaudrait peut-être mieux établir davantage de points d'entrée dans des emplacements situés plus au sud, s'il y a là un meilleur choix d'aliments. Grâce à une concurrence plus vive, la qualité des aliments pourrait s'améliorer, ce qui parallèlement pourrait entraîner un recours accru au programme.

11.54 Par contre, tous les éléments probants que nous avons pu recueillir sont soit non officiels, soit fondés sur des opinions. Nous n'avons pu trouver d'examen systématique des répercussions qu'aurait le changement d'emplacement des points d'entrée. Cependant, nous avons appris que les responsables avaient discuté de la possibilité d'entreprendre un tel examen au cours des années, mais que rien n'avait été fait.

11.55 Recommandation. Affaires indiennes et du Nord Canada devrait entreprendre un examen de l'emplacement de ses principaux points d'entrée.

11.56 Un tel examen devrait permettre de déterminer si les points d'entrée actuels sont les plus efficaces, à savoir s'ils favorisent un apport nutritif global chez les populations du Nord. On examinerait non seulement les coûts financiers et les avantages des emplacements actuels et des emplacements de rechange, mais aussi les notions moins précises et tout aussi importantes comme la qualité, la fraîcheur et la variété des aliments et le temps prévu de livraison à partir de points d'entrée situés plus au sud.

Réponse du Ministère. L'objectif du programme Aliments-poste est d'acheminer dans les collectivités isolées du Nord des aliments nutritifs de qualité à prix abordable. Ce programme est un élément important des efforts

constants que déploie le Ministère pour améliorer l'état de santé des collectivités du Nord.

En 2001, des mesures ont été prises afin de solutionner le problème du transit par Inuvik comme point d'entrée. On a alors réduit le tarif applicable aux aliments périssables expédiés de ce point d'entrée éloigné vers d'autres communautés dans la région de la Mer de Beaufort–Delta du Mackenzie. Le Ministère continuera d'examiner des solutions de rechange cas par cas, lorsqu'il est manifeste que les points d'entrée actuels nuisent à la qualité ou au prix des aliments dans les collectivités du Nord. En fonction des ressources disponibles, le Ministère examinera les demandes des parties intéressées ou des autres ordres de gouvernement visant l'établissement de nouveaux points d'entrée.

Le Ministère continuera de voir en priorité à accroître l'efficacité du programme par l'entremise du réseau actuel. Il s'emploiera, entre autres, à améliorer la qualité des aliments dans le cadre de l'Initiative d'assurance de la qualité des aliments expédiés par la poste, laquelle est introduite progressivement à l'ensemble du réseau. Il s'efforcera d'obtenir les fonds nécessaires pour compenser l'augmentation des tarifs postaux s'appliquant au service Aliments-poste. Il cherchera à mettre en œuvre dans certaines collectivités des projets pilotes afin d'évaluer les incidences de la réduction des tarifs sur les denrées périssables les plus essentielles avec celles de la diffusion d'information sur la nutrition et de la promotion des aliments sains chez les détaillants.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Ronald C. Thompson
Directeur principal : Jeff Greenberg

Stacey Wowchuk

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Le ministère des Finances

Au cours des dix dernières années, les arrangements fiscaux s'appliquant aux sociétés étrangères affiliées ont réduit les recettes fiscales du Canada de centaines de millions de dollars

En résumé En 1992, nous avons exprimé la crainte que les arrangements fiscaux s'appliquant aux sociétés étrangères affiliées n'aient entraîné une réduction des recettes fiscales se chiffrant à des centaines de millions de dollars. À la suite du dépôt de notre rapport, le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes a tenu des audiences et, en 1993, a fait des recommandations au ministère des Finances du Canada. Des modifications législatives ont bien été apportées, mais nous demeurons néanmoins préoccupés. De son côté, le Comité technique de la fiscalité des entreprises, qui relève du ministre des Finances (le Comité technique), s'est également penché sur la question et, en 1997, a présenté un rapport sur les résultats de son examen.

Dans ce rapport, le Comité technique soulignait que les règles canadiennes ont permis à des multinationales sous contrôle étranger de déplacer des dettes au Canada et ont encouragé l'utilisation de mécanismes de planification fiscale qui minent les recettes fiscales du Canada. Nous avons relevé des transactions où des sociétés canadiennes sous contrôle étranger ont contracté des dettes de plus de trois milliards de dollars pour financer des investissements dans des tiers pays; les intérêts sur ces dettes sont déduits du revenu au Canada avant impôt. Cela entraîne des pertes de recettes fiscales tant pour l'administration fédérale que pour l'administration provinciale concernée.

Nous avons également relevé une transaction dans laquelle une société étrangère affiliée d'une société canadienne sous contrôle étranger a servi à déplacer du Canada à la Barbade, en franchise d'impôt, des gains en capital de 500 millions de dollars. En 2000, les sociétés canadiennes ont reçu de leurs sociétés affiliées établies à la Barbade 1,5 milliard de dollars en dividendes pratiquement exonérés d'impôt (comparativement à 400 millions de dollars en 1990). Nous avons remarqué que la Barbade et Malte ont modifié leurs règles fiscales de manière à contourner la législation canadienne, afin de faciliter les investissements dans les sociétés étrangères affiliées. Les arrangements fiscaux s'appliquant aux sociétés étrangères affiliées continuent donc de miner les recettes fiscales du Canada.

Contexte **11.57** En 1992, nous avions fait rapport sur les arrangements fiscaux touchant les sociétés étrangères affiliées à des entreprises canadiennes. Voici à ce propos ce qui faisait l'objet de nos préoccupations :

- les règles sur la déduction des intérêts;
- les dividendes exonérés d'impôt provenant de sociétés étrangères affiliées;

20-21

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

Micromedia
ProQuest

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

- les dividendes imposables provenant de sociétés étrangères affiliées;
- les règles sur le revenu étranger accumulé tiré de biens (revenu passif, tel que les intérêts).

11.58 À la suite de notre rapport, le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes a tenu plusieurs audiences. Le 23 avril 1993, il a publié son propre rapport et, en 1995, quelques modifications législatives ont été apportées. Par ailleurs, dans son rapport de 1997, le Comité technique traitait également des questions que nous avions déjà signalées.

11.59 La présente observation de vérification constitue le suivi de nos préoccupations de 1992.

Questions

La déductibilité des intérêts

Nos préoccupations en 1992

11.60 Quand une société canadienne exerce des activités à l'extérieur du Canada par l'intermédiaire d'une société étrangère affiliée, les frais d'intérêts exigibles sur l'emprunt contracté pour investir dans les activités de cette dernière peuvent être déduits au Canada (déductibilité des intérêts). Toutefois, le revenu connexe est habituellement imposable seulement dans le pays étranger.

11.61 Cette situation nous préoccupait. En effet, la déduction des frais d'intérêts du revenu d'une entreprise établie au Canada a pour effet de réduire les recettes fiscales canadiennes, alors que le revenu correspondant à ces intérêts n'est habituellement pas imposé au Canada. Ce revenu peut être touché à titre de dividende exonéré et n'être jamais assujetti à l'impôt canadien.

Les règles régissant la déductibilité des intérêts préoccupaient le Comité des comptes publics

11.62 Le Comité des comptes publics de la Chambre des communes a fait remarquer que la possibilité de déduire les frais d'intérêts sans qu'il y ait assujettissement à l'impôt du revenu connexe provenant de la société étrangère affiliée est source d'inquiétude. Cela est particulièrement vrai parce que certains contribuables se prévalent de ces règles pour demander, relativement au même investissement, une déduction au titre des intérêts dans deux différents pays et même davantage. Ce genre de transaction relève typiquement d'un mécanisme de financement qui favorise le cumul des déductions fiscales pour les sociétés concernées (voir la pièce 11.3).

11.63 En 1993, le Comité a recommandé que le ministère des Finances, avant d'apporter des modifications aux lois fiscales, étudie en profondeur l'ampleur du problème lié à la déductibilité des frais d'intérêts. Il recommandait également à ce ministère de lui faire parvenir les résultats de l'étude afin de les examiner. Le Ministère n'a pas encore terminé son examen. Cependant, le Comité technique de la fiscalité des entreprises relevant du ministre des Finances s'est déjà penché sur le sujet et a publié un rapport là-dessus en 1997.

Pièce 11.3 Mécanismes de financement qui favorisent le cumul des déductions

Une entreprise peut réduire de façon considérable son taux d'emprunt effectif en recourant à un genre de dispositif appelé mécanisme de financement qui favorise le cumul des déductions. Ce type de mécanisme permet aux contribuables d'obtenir au moins deux déductions d'intérêt pour l'argent emprunté.

Exemple d'une transaction

L'entreprise A, qui est canadienne, emprunte 275 millions de dollars. Les frais d'intérêts sur cet emprunt réduisent l'assiette fiscale du Canada parce que l'entreprise A les déduit de son revenu canadien avant impôt. C'est la première déduction d'intérêt.

L'entreprise A investit les 275 millions de dollars dans des actions de sa filiale à la Barbade et de celle aux Pays-Bas. Ces filiales prêtent ensuite les 275 millions de dollars à une filiale de l'entreprise A située aux États-Unis. La filiale américaine déduit de son revenu américain l'intérêt qu'elle paie à la filiale à la Barbade et à celle aux Pays-Bas. C'est la deuxième déduction d'intérêt. Bien que la filiale à la Barbade et celle aux Pays-Bas reçoivent un revenu en intérêts de la filiale américaine, elles paieront peu d'impôt sur ce revenu, sinon aucun, en raison des faibles taux d'impôt à la Barbade et aux Pays-Bas.

Selon le droit fiscal canadien, le revenu en intérêts, qui est un revenu passif que la filiale à la Barbade et celle aux Pays-Bas reçoivent de la filiale américaine, est redéfini comme un revenu tiré d'une entreprise exploitée activement. Étant donné qu'il est ainsi considéré, il peut être reçu au Canada sous forme de dividende non imposable (voir les paragraphes 11.79, 11.80 et 11.81).

Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

11.64 Bien que le mécanisme de financement favorisant le cumul des déductions puisse permettre à des multinationales canadiennes de prendre de l'expansion et d'occuper une place concurrentielle sur le marché mondial, il offre les mêmes avantages aux multinationales sous contrôle étranger.

11.65 Ce type de mécanisme de financement incite les multinationales ayant leur siège social à l'étranger à endetter leurs filiales au Canada au lieu de celles situées dans un pays où les taux d'imposition sont plus faibles. Toutefois, pour obtenir les deux déductions des frais d'intérêts (l'une au Canada et l'autre dans un pays étranger), l'investissement doit être fait dans un pays autre que le Canada. De même, les emplois s'y rapportant doivent être exercés à l'extérieur du Canada.

11.66 L'Agence des douanes et du revenu du Canada examine présentement plusieurs cas d'entreprises canadiennes sous contrôle étranger qui ont emprunté des fonds et qui les ont ensuite investis dans une société nouvellement créée dans un paradis fiscal (qui bien souvent est la Barbade). La société située dans ce pays prête ensuite les fonds reçus à une autre société non résidente faisant partie du même groupe de sociétés. Dans 12 de ces cas, les sociétés sous contrôle étranger ont porté un total de 1,1 milliard de dollars de dettes sur le compte de leurs filiales canadiennes; ces dettes avaient été contractées pour financer leurs investissements à l'étranger. Puisque ces filiales canadiennes déduisent les frais d'intérêts de leur revenu imposable, les intérêts qui sont payables sur les dettes réduisent les recettes fiscales du Canada.

Le déplacement de dettes par des sociétés sous contrôle étranger a entraîné une réduction des recettes fiscales

11.67 Dans son rapport de 1997, le Comité technique a observé la tendance suivante : les sociétés multinationales sous contrôle étranger qui avaient des filiales au Canada y déplaçaient le financement de leurs dettes et, donc, les frais d'intérêts y afférents. Il mentionnait que les règles actuelles étaient la cause d'une réduction importante des recettes fiscales canadiennes. Selon les recherches effectuées pour le compte du Comité technique, ce manque à gagner sur le plan fiscal s'élevait à 3,5 milliards de dollars en 1994, la dernière année à l'égard de laquelle les chercheurs ont pu obtenir des données.

11.68 Ce manque à gagner découle des frais d'intérêts supportés par les sociétés canadiennes sous contrôle étranger à l'égard des dettes contractées pour financer leurs investissements tant au Canada que dans des pays tiers. Les recherches effectuées pour le compte du Comité technique n'ont pas précisé la part exacte de ce manque à gagner qui est attribuable au financement des investissements dans des pays tiers.

11.69 Nous avons remarqué que, dans trois transactions, des sociétés canadiennes sous contrôle étranger ont contracté des dettes de 2,1 milliards de dollars pour financer des investissements dans des pays tiers (voir la pièce 11.4). En outre, l'Agence des douanes et du revenu du Canada fait actuellement enquête sur des cas où des sociétés sous contrôle étranger ont mis dans leurs filiales canadiennes des dettes de plus de 1,1 milliard de dollars contractées pour financer des investissements à l'étranger (voir le paragraphe 11.66).

Pièce 11.4 Déplacement de dettes au Canada

Exemples de la façon dont le régime fiscal canadien a servi à financer les transactions à l'étranger d'un non-résident

Dans chacun de ces exemples, il est possible que l'entreprise canadienne ne paie jamais d'impôt sur le revenu tiré de ses investissements à l'étranger en raison des règles actuelles.

- Une entreprise américaine a prêté à sa filiale canadienne environ un milliard de dollars. La filiale canadienne a ensuite investi les fonds dans une entreprise à l'étranger. L'intérêt que l'entreprise canadienne a payé sur le prêt de un milliard de dollars a réduit les recettes fiscales du Canada parce qu'il est déduit du revenu canadien avant impôt de l'entreprise canadienne.
- L'entreprise canadienne A, une filiale d'une entreprise américaine, a emprunté 300 millions de dollars. Avec ces 300 millions de dollars et les 100 millions de dollars en espèces qu'elle possédait déjà, elle a investi 400 millions de dollars dans des actions de l'entreprise canadienne B. Celle-ci a ensuite investi les 400 millions de dollars dans les actions d'une entreprise aux Bermudes. L'intérêt que l'entreprise A a payé sur son emprunt a réduit les recettes fiscales du Canada, parce qu'il est déduit du revenu canadien de l'entreprise canadienne avant impôt. De plus, si la somme de 100 millions de dollars en espèces était demeurée au Canada, le revenu en intérêts qu'aurait gagné l'entreprise A aurait été imposé au Canada.
- Une entreprise canadienne sous contrôle étranger a emprunté plus de 800 millions de dollars pour investir dans une filiale à la Barbade. Les frais d'intérêts connexes de 100 millions de dollars ont réduit les recettes fiscales du Canada, parce qu'ils sont déduits du revenu canadien avant impôt.

Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

Pièce 11.3 Mécanismes de financement qui favorisent le cumul des déductions

Une entreprise peut réduire de façon considérable son taux d'emprunt effectif en recourant à un genre de dispositif appelé mécanisme de financement qui favorise le cumul des déductions. Ce type de mécanisme permet aux contribuables d'obtenir au moins deux déductions d'intérêt pour l'argent emprunté.

Exemple d'une transaction

L'entreprise A, qui est canadienne, emprunte 275 millions de dollars. Les frais d'intérêts sur cet emprunt réduisent l'assiette fiscale du Canada parce que l'entreprise A les déduit de son revenu canadien avant impôt. C'est la première déduction d'intérêt.

L'entreprise A investit les 275 millions de dollars dans des actions de sa filiale à la Barbade et de celle aux Pays-Bas. Ces filiales prêtent ensuite les 275 millions de dollars à une filiale de l'entreprise A située aux États-Unis. La filiale américaine déduit de son revenu américain l'intérêt qu'elle paie à la filiale à la Barbade et à celle aux Pays-Bas. C'est la deuxième déduction d'intérêt. Bien que la filiale à la Barbade et celle aux Pays-Bas reçoivent un revenu en intérêts de la filiale américaine, elles paieront peu d'impôt sur ce revenu, sinon aucun, en raison des faibles taux d'impôt à la Barbade et aux Pays-Bas.

Selon le droit fiscal canadien, le revenu en intérêts, qui est un revenu passif que la filiale à la Barbade et celle aux Pays-Bas reçoivent de la filiale américaine, est redéfini comme un revenu tiré d'une entreprise exploitée activement. Étant donné qu'il est ainsi considéré, il peut être reçu au Canada sous forme de dividende non imposable (voir les paragraphes 11.79, 11.80 et 11.81).

Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

11.64 Bien que le mécanisme de financement favorisant le cumul des déductions puisse permettre à des multinationales canadiennes de prendre de l'expansion et d'occuper une place concurrentielle sur le marché mondial, il offre les mêmes avantages aux multinationales sous contrôle étranger.

11.65 Ce type de mécanisme de financement incite les multinationales ayant leur siège social à l'étranger à endetter leurs filiales au Canada au lieu de celles situées dans un pays où les taux d'imposition sont plus faibles. Toutefois, pour obtenir les deux déductions des frais d'intérêts (l'une au Canada et l'autre dans un pays étranger), l'investissement doit être fait dans un pays autre que le Canada. De même, les emplois s'y rapportant doivent être exercés à l'extérieur du Canada.

11.66 L'Agence des douanes et du revenu du Canada examine présentement plusieurs cas d'entreprises canadiennes sous contrôle étranger qui ont emprunté des fonds et qui les ont ensuite investis dans une société nouvellement créée dans un paradis fiscal (qui bien souvent est la Barbade). La société située dans ce pays prête ensuite les fonds reçus à une autre société non résidente faisant partie du même groupe de sociétés. Dans 12 de ces cas, les sociétés sous contrôle étranger ont porté un total de 1,1 milliard de dollars de dettes sur le compte de leurs filiales canadiennes; ces dettes avaient été contractées pour financer leurs investissements à l'étranger. Puisque ces filiales canadiennes déduisent les frais d'intérêts de leur revenu imposable, les intérêts qui sont payables sur les dettes réduisent les recettes fiscales du Canada.

Le déplacement de dettes par des sociétés sous contrôle étranger a entraîné une réduction des recettes fiscales

11.67 Dans son rapport de 1997, le Comité technique a observé la tendance suivante : les sociétés multinationales sous contrôle étranger qui avaient des filiales au Canada y déplaçaient le financement de leurs dettes et, donc, les frais d'intérêts y afférents. Il mentionnait que les règles actuelles étaient la cause d'une réduction importante des recettes fiscales canadiennes. Selon les recherches effectuées pour le compte du Comité technique, ce manque à gagner sur le plan fiscal s'élevait à 3,5 milliards de dollars en 1994, la dernière année à l'égard de laquelle les chercheurs ont pu obtenir des données.

11.68 Ce manque à gagner découle des frais d'intérêts supportés par les sociétés canadiennes sous contrôle étranger à l'égard des dettes contractées pour financer leurs investissements tant au Canada que dans des pays tiers. Les recherches effectuées pour le compte du Comité technique n'ont pas précisé la part exacte de ce manque à gagner qui est attribuable au financement des investissements dans des pays tiers.

11.69 Nous avons remarqué que, dans trois transactions, des sociétés canadiennes sous contrôle étranger ont contracté des dettes de 2,1 milliards de dollars pour financer des investissements dans des pays tiers (voir la pièce 11.4). En outre, l'Agence des douanes et du revenu du Canada fait actuellement enquête sur des cas où des sociétés sous contrôle étranger ont mis dans leurs filiales canadiennes des dettes de plus de 1,1 milliard de dollars contractées pour financer des investissements à l'étranger (voir le paragraphe 11.66).

Pièce 11.4 Déplacement de dettes au Canada

Exemples de la façon dont le régime fiscal canadien a servi à financer les transactions à l'étranger d'un non-résident

Dans chacun de ces exemples, il est possible que l'entreprise canadienne ne paie jamais d'impôt sur le revenu tiré de ses investissements à l'étranger en raison des règles actuelles.

- Une entreprise américaine a prêté à sa filiale canadienne environ un milliard de dollars. La filiale canadienne a ensuite investi les fonds dans une entreprise à l'étranger. L'intérêt que l'entreprise canadienne a payé sur le prêt de un milliard de dollars a réduit les recettes fiscales du Canada parce qu'il est déduit du revenu canadien avant impôt de l'entreprise canadienne.
- L'entreprise canadienne A, une filiale d'une entreprise américaine, a emprunté 300 millions de dollars. Avec ces 300 millions de dollars et les 100 millions de dollars en espèces qu'elle possédait déjà, elle a investi 400 millions de dollars dans des actions de l'entreprise canadienne B. Celle-ci a ensuite investi les 400 millions de dollars dans les actions d'une entreprise aux Bermudes. L'intérêt que l'entreprise A a payé sur son emprunt a réduit les recettes fiscales du Canada, parce qu'il est déduit du revenu canadien de l'entreprise canadienne avant impôt. De plus, si la somme de 100 millions de dollars en espèces était demeurée au Canada, le revenu en intérêts qu'aurait gagné l'entreprise A aurait été imposé au Canada.
- Une entreprise canadienne sous contrôle étranger a emprunté plus de 800 millions de dollars pour investir dans une filiale à la Barbade. Les frais d'intérêts connexes de 100 millions de dollars ont réduit les recettes fiscales du Canada, parce qu'ils sont déduits du revenu canadien avant impôt.

Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

11.70 Selon notre examen, les recettes fiscales perdues au cours des dix dernières années par suite de la déduction des intérêts sur les dettes que les sociétés canadiennes sous contrôle étranger ont contractées pour financer des investissements dans des pays tiers, s'élèveraient à des centaines de millions de dollars.

11.71 Le Comité technique a recommandé que la *Loi de l'impôt sur le revenu* restreigne le montant des frais d'intérêts qu'une société canadienne peut déduire relativement à des emprunts ayant un lien, direct ou indirect, avec des investissements faits dans des sociétés étrangères affiliées.

La décision d'un tribunal restreint la capacité de l'Agence des douanes et du revenu du Canada de contester certains mécanismes de financement

11.72 Jusqu'à tout récemment, l'Agence, dans des cas limités, ne permettait pas aux contribuables de réclamer une déduction pour les frais d'intérêts versés relativement à des fonds empruntés en vue de gagner un revenu de source extérieure par l'intermédiaire d'une société étrangère affiliée. Voici quelques-unes des raisons qui motivaient cette restriction :

- l'objectif économique dominant n'était pas celui de gagner un revenu;
- le but principal du contribuable était de réaliser un gain en capital;
- la possibilité était nulle pour le contribuable de toucher des dividendes dont le montant dépasserait le total des frais d'intérêts.

11.73 À la suite d'un arrêt récent de la Cour suprême du Canada, l'Agence ne peut plus contester ce genre de mécanismes.

La loi a récemment été modifiée

11.74 Les modifications législatives pour les années d'imposition commençant après 1999 limitent la capacité des multinationales sous contrôle étranger d'acheminer, en passant par le Canada, des fonds vers des entreprises étrangères qui ne sont pas des sociétés étrangères affiliées contrôlées par leurs filiales canadiennes. Toutefois, il existe toujours des motifs qui incitent les filiales canadiennes de sociétés multinationales sous contrôle étranger à contracter un emprunt au Canada en vue de financer des investissements à l'étranger lorsque l'entreprise canadienne possède des sociétés étrangères affiliées contrôlées. Une société étrangère affiliée contrôlée est une société dans laquelle l'entreprise détient plus de 50 p. 100 des actions avec droit de vote.

Les dividendes exonérés d'impôt versés par des sociétés étrangères affiliées

Nos préoccupations en 1992

11.75 Nous avions souligné que les règles en vigueur permettaient qu'une entreprise canadienne reçoive en franchise d'impôt des dividendes liés au revenu d'une entreprise exploitée activement, gagné par une de ses sociétés étrangères affiliées. Cette dernière devait résider dans un des pays désignés selon le *Règlement de l'impôt sur le revenu*. En outre, le revenu d'une entreprise exploitée activement devait avoir été gagné dans ce pays. Les dividendes

versés à l'entreprise canadienne par la société étrangère affiliée n'étaient pas alors assujettis à l'impôt canadien, car on considérait que le revenu connexe avait été imposé par un État étranger à un taux semblable à celui du Canada.

11.76 Nous craignions alors qu'un nombre de pays désignés aient eu des taux d'imposition peu élevés ou encore qu'ils fussent des paradis fiscaux. Ainsi, le revenu provenant de ces pays pouvait entrer au Canada en franchise d'impôt même si ce revenu n'avait probablement pas été assujetti à un taux d'imposition semblable à celui du Canada.

11.77 En outre, il est possible qu'une société étrangère affiliée résidente d'un paradis fiscal non désigné dans le *Règlement de l'impôt sur le revenu* ait techniquement été considérée comme résidente d'un pays désigné. Dans ce cas, les dividendes qu'elle rapporte pouvaient être transférés à la société canadienne affiliée en franchise d'impôt canadien, même si le revenu auquel ils correspondent n'avait pas été imposé à un taux à peu près équivalent à celui du Canada. Par exemple, les règles techniques permettaient aux sociétés canadiennes de constituer des filiales en personnes morales dans des paradis fiscaux tels que les Bermudes et Panama et que le siège d'administration et du contrôle de cette nouvelle société se trouvât dans un pays signataire d'une convention fiscale, les États-Unis, par exemple. Une telle société étrangère affiliée pouvait faire passer, en franchise d'impôt, un revenu de dividendes à une société canadienne puisque l'on pouvait présumer que ce revenu avait été imposé dans le pays signataire d'une convention fiscale. Toutefois, en réalité, ni le pays signataire ni aucun autre n'avaient prélevé d'impôt sur ce revenu.

Le Comité des comptes publics a recommandé qu'on fasse un examen des règles

11.78 Dans son rapport du 23 avril 1993, le Comité des comptes publics a recommandé au ministère des Finances d'évaluer le bien-fondé du transfert au Canada, en franchise d'impôt, de tout le revenu provenant des filiales exerçant leurs activités dans des paradis fiscaux. Comme il est noté aux paragraphes 11.82 à 11.87, les modifications législatives apportées en 1995 n'ont pas réglé le problème. Dans son rapport de 1997, le Comité technique de la fiscalité des entreprises, qui relève du ministre des Finances, a examiné les règles et recommandé qu'on y apporte d'autres modifications.

Le Comité technique de la fiscalité des entreprises a jugé que les arrangements fiscaux permettaient l'effritement de l'assiette fiscale

11.79 Le Comité technique a relevé qu'il y avait une règle permettant de requalifier le revenu de placement comme revenu tiré d'une entreprise exploitée activement (ce qui peut se faire au moyen d'opérations entre sociétés affiliées). Cette règle incite à établir des mécanismes de planification fiscale qui ont pour effet d'effriter l'assiette fiscale canadienne, parce que les dividendes versés par des sociétés étrangères affiliées à la suite de cette nouvelle qualification du revenu (sur lequel aurait été prélevé peu d'impôt, sinon aucun) peuvent entrer au Canada en franchise d'impôt (voir la pièce 11.3).

11.80 Voici l'exemple que le Comité technique a donné. Le Canada a conclu une convention fiscale avec la Barbade, pays dont le taux général d'imposition des sociétés est de 40 p. 100. Les entités à statut particulier, les sociétés d'affaires internationales de la Barbade par exemple, lesquelles sont dans ce pays assujetties à un taux préférentiel se situant entre 1 p. 100 et 2,5 p. 100, peuvent verser des dividendes au Canada en franchise d'impôt. Cela vaut aussi pour certaines entreprises bénéficiant d'un taux d'imposition privilégié dans d'autres pays signataires d'une convention fiscale, tels que Chypre, Israël, la Jamaïque et le Luxembourg. La plupart du temps, le revenu de ces entités résulte de mécanismes de financement permettant le cumul des déductions, stratagème dont il a été question plus haut. Par exemple, bon nombre de ces mécanismes mettent en cause une société canadienne qui contracte un emprunt au Canada en vue d'investir les fonds ainsi obtenus dans une société de financement liée qui est exploitée dans un paradis fiscal. À son tour, cette dernière consent un prêt de même valeur à une autre société étrangère affiliée située dans un pays à taux d'imposition supérieur.

11.81 Le Comité technique a recommandé que le gouvernement revoie les règles. De plus, il a recommandé que le gouvernement applique une politique rigoureuse de renégociation des conventions existantes. L'objectif serait d'empêcher les entités bénéficiant d'un régime d'imposition privilégié dans des pays signataires d'une convention fiscale avec le Canada de tirer avantage des règles permettant que le revenu tiré d'opérations entre sociétés affiliées arrive au Canada en franchise d'impôt. Les conventions fiscales n'ont pas été renégociées ni modifiées.

Les modifications législatives n'ont pas réglé le problème

11.82 **La règle générale de 1995 prend en compte ce problème.** Selon une règle générale instaurée au Canada en 1995, un dividende provenant d'une société étrangère affiliée peut entrer au Canada en franchise d'impôt seulement lorsque la société étrangère en question est résidente d'un pays désigné avec lequel le Canada a conclu une convention fiscale, à la fois pour l'application de la loi canadienne et pour celle de la convention. Aux termes de la loi canadienne, une société réside dans un pays si le siège de sa direction et ses services centraux de gestion et de contrôle y sont établis.

11.83 Dans les notes explicatives portant sur la règle générale de 1995, on précise que la modification constitue « un moyen simple d'**éliminer la double imposition** du revenu étranger provenant d'une entreprise, gagné par une société étrangère affiliée » (c'est nous qui insistons). En d'autres termes, le Canada n'impose pas les dividendes qu'une entreprise canadienne reçoit d'une société étrangère affiliée si ce revenu a déjà été imposé dans le pays d'où il provient.

11.84 Ainsi, selon la convention fiscale Canada-Barbade, les sociétés d'affaires internationales de la Barbade qui sont imposées à un taux très faible n'ont pas droit aux avantages qu'offre cette convention. Par conséquent, selon la règle générale, les dividendes versés par ces sociétés seraient imposables au Canada.

11.85 En outre, cette règle générale prévoit qu'on ne peut soustraire à l'impôt les dividendes provenant de sociétés qui sont des entités transparentes ou intermédiaires. On entend par sociétés transparentes ou intermédiaires les sociétés dont les propriétaires eux-mêmes paient l'impôt sur le revenu gagné par l'entité plutôt à la place de l'entité elle-même. Résultat : les dividendes versés tirés d'un revenu qui n'est pas imposé dans un autre pays ne peuvent entrer au Canada en franchise d'impôt.

11.86 Deux dispositions spéciales prévoient des dérogations à la règle générale de 1995. Deux dispositions spéciales, instaurées en 1995, constituent des dérogations à la règle générale. L'une d'elles prévoit que les dividendes provenant de sociétés d'affaires internationales de la Barbade ou encore d'autres sociétés semblables sont admissibles comme dividendes non imposables. C'était exactement le cas en 1992, année où nous avons pour la première fois fait connaître nos préoccupations.

11.87 L'autre disposition spéciale permet à une société canadienne d'établir une société américaine à responsabilité limitée (une entité intermédiaire), société dont le siège de la gestion et du contrôle se trouve aux États-Unis mais qui exerce ses activités à l'extérieur de ce pays. Les dividendes provenant d'entités de cette nature, susceptibles de ne pas être assujetties à l'impôt dans un autre pays, peuvent être soustraits à l'impôt lorsqu'ils entrent au Canada. C'est essentiellement ce qui avait cours avant 1995 et à quoi était censée mettre fin la règle générale adoptée cette année-là.

11.88 Cela signifie que les dividendes provenant de certaines entreprises, des sociétés d'affaires internationales de la Barbade par exemple, peuvent être considérés comme dividendes non imposables au Canada. Cependant, les dividendes versés par des sociétés étrangères affiliées qui résident dans des pays n'ayant pas conclu de convention fiscale avec le Canada et dont le taux d'imposition est passablement plus élevé que celui des sociétés affiliées de la Barbade ne bénéficient pas du même traitement.

11.89 La Barbade a modifié ses lois en réponse aux modifications apportées en 1995. Les compagnies d'assurances canadiennes craignaient que, par suite des modifications de 1995, leurs filiales situées à la Barbade ne puissent plus bénéficier de l'avantage que représente l'exonération des dividendes. Il en était ainsi parce que les sociétés constituées sous le régime de l'*Exempt Insurance Companies Act* de la Barbade n'étaient pas assujetties à l'impôt de ce pays, mais devaient plutôt acquitter des droits de permis de 5 000 $ par année.

11.90 Afin de contourner ce problème, l'*Exempt Insurance Companies Act* a été modifiée de sorte que les sociétés constituées en personnes morales à la Barbade sous le régime de cette loi étaient désormais considérées comme résidentes de ce pays et que les droits de permis de 5 000 $ par année devenaient alors un impôt. Le nouveau taux d'imposition établi a été le suivant : imposition nulle pour les 15 premières années, 2 p. 100 sur la première tranche de 250 000 $ du revenu chaque année suivante et imposition nulle sur l'excédent. Si une année aucun impôt n'est à payer, les droits de permis sont alors exigibles.

11.91 Malte a modifié ses règles fiscales de manière à contourner notre loi. La convention fiscale entre le Canada et Malte, qui est entrée en vigueur en 1987, contient une disposition anti-évitement précisant que les sociétés étrangères de Malte ne peuvent se prévaloir de la convention qui leur permettrait d'être exonérées de l'impôt canadien sur les gains en capital. Cela, parce que les sociétés étrangères sont exonérées d'impôt à Malte et qu'elles ne doivent pas être exonérées aussi de l'impôt canadien sur les gains en capital découlant de la vente de biens canadiens imposables. Ces gains sont assujettis à une retenue d'impôt au Canada égale à 33,33 p 100.

11.92 En 1994, après avoir adhéré à la convention fiscale avec le Canada, Malte a modifié ses règles visant les sociétés étrangères. Celles-ci ont alors été assujetties à l'impôt au taux maximal, mais elles sont devenues admissibles à un remboursement d'impôt à l'égard des dividendes qu'elles avaient versés à leurs actionnaires étrangers. Les sociétés étrangères de Malte peuvent donc encore être exonérées de l'impôt de Malte. Toutefois, elles allèguent maintenant que, parce qu'elles sont dorénavant assujetties à l'impôt de Malte, la disposition anti-évitement de la convention fiscale entre le Canada et Malte ne s'applique plus à elles.

11.93 L'Agence des douanes et du revenu du Canada considère dorénavant Malte comme un paradis fiscal pour les actionnaires non résidents. Des actionnaires non résidents peuvent constituer en personne morale, à Malte, une société qui détient des biens canadiens imposables et qui en dispose, afin d'éviter la retenue d'impôt au Canada. L'Agence conteste les arrangements de ce genre, qui pourraient entraîner la perte de millions de dollars en recettes fiscales.

11.94 Une mesure administrative ne suffit pas à dissiper les préoccupations du ministère des Finances. En 1992, le ministère des Finances nous a avisés que si l'on craignait qu'une société étrangère affiliée ramène le revenu gagné dans un paradis fiscal au Canada en franchise d'impôt, l'Agence des douanes et du revenu du Canada devrait contester l'arrangement à la lumière ou bien des règles précises contenues dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* ou bien à la lumière de la règle générale anti-évitement.

11.95 Cependant, en dehors de la Barbade, il y a d'autres pays désignés, signataires d'une convention fiscale signée avec le Canada, où il est effectivement possible de gagner un revenu exonéré d'impôt ou assujetti à un faible taux. Par exemple, la Belgique, Chypre, la Hongrie, l'Irlande, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas et la Suisse sont tous des pays désignés. Toutefois, dans ces pays le régime fiscal prévoit des taux d'imposition préférentiels pour certains types de revenus ou certains genres d'entités. Par conséquent, les sociétés canadiennes continuent de recevoir en provenance de ces pays des dividendes en franchise d'impôt, même si le revenu auquel ils correspondent n'a pas été assujetti à l'impôt ou même s'il l'a été à un taux très faible.

11.96 Une indication de l'ampleur du problème. Bien que le Canada ait modifié ses règles en 1995, peu de choses ont changé depuis. Les paradis fiscaux continuent d'attirer les capitaux canadiens. Par exemple, selon

27-28

M121

IMPORTANT NOTE CONCERNING THE FOLLOWING PAGES

THE PAGES WHICH FOLLOW HAVE BEEN FILMED TWICE IN ORDER TO OBTAIN THE BEST REPRODUCTIVE QUALITY

USERS SHOULD CONSULT ALL THE PAGES REPRODUCED ON THE FICHE IN ORDER TO OBTAIN A COMPLETE READING OF THE TEXT.

REMARQUE IMPORTANTE CONCERNANT LES PAGES QUI SUIVENT

LES PAGES SUIVANTES ONT ÉTÉ REPRODUITES EN DOUBLE AFIN D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE REPRODUCTION

LES UTILISATEURS DOIVENT CONSULTER TOUTES LES PAGES REPRODUITES SUR LA FICHE AFIN D'OBTENIR LA LECTURE DU TEXTE INTÉGRAL

Micromedia
ProQuest

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

Statistique Canada, la valeur des investissements directs effectués par des Canadiens à la Barbade a augmenté, passant de 628 millions de dollars en 1988 à 23,3 milliards de dollars en 2001 — soit une augmentation de plus de 3 600 p. 100. La pièce 11.5 contient des informations sur les investissements directs canadiens à l'étranger pour les années 2001 et 1990.

Pièce 11.5 Investissements directs canadiens à l'étranger

Dix principaux pays pour les investissements en 2001	Investissements en 2001 (milliards de $)	Investissements en 1990 (milliards de $)	Augmentation (pourcentage)
États-Unis	198,4	60,0	231
Royaume-Uni	38,3	13,5	184
Barbade	***23,3***	***1,5***	***1 453***
Pays-Bas	***10,9***	***1,5***	***627***
Bahamas	***7,9***	***2,0***	***295***
Bermudes	***7,5***	***1,8***	***317***
Irlande	***7,4***	***1,3***	***469***
Japon	6,4	0,9	611
Chili	5,6	0,3	1 767
Brésil	5,6	1,7	229
Montant total investi dans tous les autres pays	87,1	13,9	527
Montant total investi à l'étranger, pour tous les pays	398,4	98,4	305

Note : Les pays indiqués en italique sont souvent appelés des paradis fiscaux.
Certains dividendes provenant de la Barbade, des Pays-Bas et de l'Irlande peuvent entrer au Canada en franchise d'impôt.

Source : Statistique Canada

11.97 Selon les données que l'Agence des douanes et du revenu du Canada nous a fournies, les sociétés canadiennes ont, en 2000, reçu 1,5 milliard de dollars en dividendes de sociétés situées à la Barbade. Le revenu considéré comme un revenu d'entreprises exploitées activement gagné dans ce pays peut entrer au Canada en franchise d'impôt. Même si ce revenu n'est pas assujetti à l'impôt quand il entre au Canada, il donne droit aux crédits d'impôt fédéral et provincial au titre des dividendes lorsqu'il est versé à des actionnaires canadiens.

11.98 Dans le but d'établir l'étendue de la participation canadienne dans les sociétés d'affaires internationales de la Barbade, l'Agence des douanes et du revenu du Canada a obtenu des renseignements de ce pays. Elle a recensé

Statistique Canada, la valeur des investissements directs effectués par des Canadiens à la Barbade a augmenté, passant de 628 millions de dollars en 1988 à 23,3 milliards de dollars en 2001 — soit une augmentation de plus de 3 600 p. 100. La pièce 11.5 contient des informations sur les investissements directs canadiens à l'étranger pour les années 2001 et 1990.

Pièce 11.5 Investissements directs canadiens à l'étranger

Dix principaux pays pour les investissements en 2001	Investissements en 2001 (milliards de $)	Investissements en 1990 (milliards de $)	Augmentation (pourcentage)
États-Unis	198,4	60,0	231
Royaume-Uni	38,3	13,5	184
Barbade	***23,3***	***1,5***	***1 453***
Pays-Bas	***10,9***	***1,5***	***627***
Bahamas	***7,9***	***2,0***	***295***
Bermudes	***7,5***	***1,8***	***317***
Irlande	***7,4***	***1,3***	***469***
Japon	6,4	0,9	611
Chili	5,6	0,3	1 767
Brésil	5,6	1,7	229
Montant total investi dans tous les autres pays	87,1	13,9	527
Montant total investi à l'étranger, pour tous les pays	398,4	98,4	305

Note : Les pays indiqués en italique sont souvent appelés des paradis fiscaux.
Certains dividendes provenant de la Barbade, des Pays-Bas et de l'Irlande peuvent entrer au Canada en franchise d'impôt.

Source : Statistique Canada

11.97 Selon les données que l'Agence des douanes et du revenu du Canada nous a fournies, les sociétés canadiennes ont, en 2000, reçu 1,5 milliard de dollars en dividendes de sociétés situées à la Barbade. Le revenu considéré comme un revenu d'entreprises exploitées activement gagné dans ce pays peut entrer au Canada en franchise d'impôt. Même si ce revenu n'est pas assujetti à l'impôt quand il entre au Canada, il donne droit aux crédits d'impôt fédéral et provincial au titre des dividendes lorsqu'il est versé à des actionnaires canadiens.

11.98 Dans le but d'établir l'étendue de la participation canadienne dans les sociétés d'affaires internationales de la Barbade, l'Agence des douanes et du revenu du Canada a obtenu des renseignements de ce pays. Elle a recensé

3 500 sociétés d'affaires internationales exerçant leurs activités à la Barbade et dans le cas de 1 700 d'entre elles, des Canadiens siégeaient au conseil d'administration. La pièce 11.6 donne des exemples de déplacements de gains de capitaux du Canada à la Barbade.

Pièce 11.6 Les mécanismes de planification fiscale continuent d'éroder les recettes fiscales du Canada

Transfert de gains en capital à la Barbade

- Une filiale canadienne d'une société étrangère multinationale détient dans une filiale étrangère des actions qui ont coûté 1 milliard de dollars et qui valent 1,5 milliard de dollars. Les actions de la filiale étrangère ont été transférées en franchise d'impôt de la filiale canadienne à sa filiale à la Barbade, et le coût des actions pour celle-ci, aux fins de l'impôt, a été de un milliard de dollars. La filiale à la Barbade a ensuite revendu les actions pour 1,5 milliard de dollars à une autre filiale à la Barbade et elle a réalisé un gain de 500 millions de dollars, mais elle n'a pas payé d'impôt sur ce gain. Le gain en capital de 500 millions de dollars a été déplacé du Canada à la Barbade en franchise d'impôt.

  Le montant de 1,5 milliard de dollars a ensuite été prêté à une entreprise liée des Pays-Bas. Celle-ci a payé annuellement des frais d'intérêts de 100 millions de dollars à 200 millions de dollars sur le prêt. L'intérêt a été assujetti à l'impôt de la Barbade à un taux allant de un à deux pour cent. La filiale à la Barbade a versé à l'entreprise canadienne des dividendes qui ne sont pas imposables au Canada. L'entreprise canadienne a réinvesti les fonds dans la filiale à la Barbade.

- Un non-résident possédait un bien qui, selon l'Agence des douanes et du revenu du Canada, était un bien canadien imposable. La vente du bien entraînerait un gain en capital de 750 millions de dollars, qui serait assujetti à l'impôt au Canada. Le non-résident est devenu résident de la Barbade. Le bien a été vendu, mais il est possible que le gain ne soit pas assujetti à l'impôt canadien en vertu de la convention fiscale entre le Canada et la Barbade. Le gain n'était pas assujetti à l'impôt d'un autre pays. L'Agence étudie cette transaction depuis plus d'un an.

Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

Dividendes imposables provenant de sociétés étrangères affiliées

Nos préoccupations en 1992

11.99 En 1992, le Canada imposait les dividendes qu'une entreprise canadienne recevait de sociétés étrangères affiliées résidant dans un pays non désigné dans le *Règlement de l'impôt sur le revenu*. Il imposait également les dividendes de sociétés de ce type résidentes de pays désignés lorsque ces dividendes se rapportaient à un revenu de placement plutôt qu'à un revenu d'entreprise exploitée activement. De plus, le Canada accordait aux entreprises canadiennes un crédit pour l'impôt étranger payé par la société étrangère affiliée ou pour l'impôt étranger retenu sur les dividendes. Dans les cas où le revenu de la société étrangère affiliée était assujetti à un taux d'imposition inférieur à celui du Canada, celle-ci reportait souvent le versement des dividendes afin d'éviter le paiement de l'impôt canadien.

11.100 Nous étions préoccupés par le nombre de stratagèmes mis en avant en vue d'obtenir que ce type de revenu entre au Canada en franchise d'impôt. Par exemple, il est toujours possible de rapatrier des fonds au Canada par des moyens autres que le versement de dividendes.

3 500 sociétés d'affaires internationales exerçant leurs activités à la Barbade et dans le cas de 1 700 d'entre elles, des Canadiens siégeaient au conseil d'administration. La pièce 11.6 donne des exemples de déplacements de gains de capitaux du Canada à la Barbade.

Pièce 11.6 Les mécanismes de planification fiscale continuent d'éroder les recettes fiscales du Canada

Transfert de gains en capital à la Barbade

- Une filiale canadienne d'une société étrangère multinationale détient dans une filiale étrangère des actions qui ont coûté 1 milliard de dollars et qui valent 1,5 milliard de dollars. Les actions de la filiale étrangère ont été transférées en franchise d'impôt de la filiale canadienne à sa filiale à la Barbade, et le coût des actions pour celle-ci, aux fins de l'impôt, a été de un milliard de dollars. La filiale à la Barbade a ensuite revendu les actions pour 1,5 milliard de dollars à une autre filiale à la Barbade et elle a réalisé un gain de 500 millions de dollars, mais elle n'a pas payé d'impôt sur ce gain. Le gain en capital de 500 millions de dollars a été déplacé du Canada à la Barbade en franchise d'impôt.

  Le montant de 1,5 milliard de dollars a ensuite été prêté à une entreprise liée des Pays-Bas. Celle-ci a payé annuellement des frais d'intérêts de 100 millions de dollars à 200 millions de dollars sur le prêt. L'intérêt a été assujetti à l'impôt de la Barbade à un taux allant de un à deux pour cent. La filiale à la Barbade a versé à l'entreprise canadienne des dividendes qui ne sont pas imposables au Canada. L'entreprise canadienne a réinvesti les fonds dans la filiale à la Barbade.

- Un non-résident possédait un bien qui, selon l'Agence des douanes et du revenu du Canada, était un bien canadien imposable. La vente du bien entraînerait un gain en capital de 750 millions de dollars, qui serait assujetti à l'impôt au Canada. Le non-résident est devenu résident de la Barbade. Le bien a été vendu, mais il est possible que le gain ne soit pas assujetti à l'impôt canadien en vertu de la convention fiscale entre le Canada et la Barbade. Le gain n'était pas assujetti à l'impôt d'un autre pays. L'Agence étudie cette transaction depuis plus d'un an.

Source : Agence des douanes et du revenu du Canada

Dividendes imposables provenant de sociétés étrangères affiliées

Nos préoccupations en 1992

11.99 En 1992, le Canada imposait les dividendes qu'une entreprise canadienne recevait de sociétés étrangères affiliées résidant dans un pays non désigné dans le *Règlement de l'impôt sur le revenu*. Il imposait également les dividendes de sociétés de ce type résidentes de pays désignés lorsque ces dividendes se rapportaient à un revenu de placement plutôt qu'à un revenu d'entreprise exploitée activement. De plus, le Canada accordait aux entreprises canadiennes un crédit pour l'impôt étranger payé par la société étrangère affiliée ou pour l'impôt étranger retenu sur les dividendes. Dans les cas où le revenu de la société étrangère affiliée était assujetti à un taux d'imposition inférieur à celui du Canada, celle-ci reportait souvent le versement des dividendes afin d'éviter le paiement de l'impôt canadien.

11.100 Nous étions préoccupés par le nombre de stratagèmes mis en avant en vue d'obtenir que ce type de revenu entre au Canada en franchise d'impôt. Par exemple, il est toujours possible de rapatrier des fonds au Canada par des moyens autres que le versement de dividendes.

Les modifications législatives n'ont pas réglé le problème

11.101 Malgré les modifications apportées aux règles en 1995, il est encore possible pour une société étrangère affiliée de simplement prêter des fonds à sa société mère canadienne plutôt que de verser des dividendes qui seraient assujettis à l'impôt canadien.

Revenu étranger accumulé tiré de biens

Nos préoccupations en 1992

11.102 Les règles sur le revenu étranger accumulé tiré de biens, qui s'appliquent au revenu passif, tel que les intérêts, sont un élément clé du régime actuel servant à contrer le problème de l'évitement fiscal. Elles visent à dissuader les résidents du Canada de déplacer des revenus d'investissement, des intérêts par exemple, dans des sociétés sous contrôle étranger. Elles y parviennent en cela que les actionnaires canadiens doivent payer un impôt sur le revenu de placement de la société étrangère affiliée au fur et à mesure qu'il est gagné plutôt que d'attendre qu'il leur soit versé sous forme d'un dividende.

11.103 En 1992, l'une de nos principales préoccupations tenait au fait que la *Loi de l'impôt sur le revenu* ne définissait pas ce qu'est un revenu actif ni un revenu passif dans le contexte des règles sur le revenu étranger accumulé tiré de biens.

Le Comité des comptes publics a demandé qu'on resserre les règles

11.104 Le Comité des comptes publics a recommandé que la loi soit modifiée de manière à :

- clarifier ce qui constitue un revenu tiré d'une entreprise exploitée activement;
- empêcher les entreprises canadiennes d'importer au Canada les pertes fiscales de leurs filiales étrangères;
- assurer que les règles permettent de préserver l'intégrité de l'assiette fiscale du Canada.

La loi a été modifiée

11.105 Des changements ont été apportés à ces règles en 1995. Ainsi, l'expression « entreprise exploitée activement » a été définie et l'on a modifié ces règles de manière à empêcher les entreprises canadiennes de déduire de leur revenu gagné au Canada les pertes fiscales de leurs filiales étrangères.

11.106 Certaines entreprises sont soustraites à l'application des règles sur le revenu étranger accumulé tiré de biens lorsqu'elles comptent plus de cinq employés à temps plein. Ces entreprises admissibles sont les institutions financières qui effectuent des opérations sur valeurs ou sur marchandises ou qui exercent leurs activités dans le domaine immobilier, dans celui des prêts ou celui de la concession de licences sur des biens ou encore dans celui de l'assurance ou de la réassurance des risques.

Le Comité technique de la fiscalité des entreprises a recommandé qu'on resserre les règles

11.107 Comme il a déjà été mentionné (voir le paragraphe 11.81), le Comité technique avait recommandé en 1997 que le gouvernement resserre encore davantage les règles sur le revenu de placement et/ou qu'il s'engage, en adoptant une politique rigoureuse, à renégocier les dispositions de ses conventions fiscales existantes permettant que ce type de revenu (qui peut résulter d'opérations entre sociétés affiliées) entre au Canada en franchise d'impôt.

On cherche encore à tirer profit des règles

11.108 Comme l'avait recommandé le Comité des comptes publics, on a modifié les règles de manière à préserver l'intégrité de l'assiette fiscale du Canada. Toutefois, plusieurs problèmes subsistent, entre autres les suivants :

- Il est difficile d'appliquer la règle exigeant la présence de cinq employés ou plus à temps plein, laquelle soustrait la société aux règles sur le revenu étranger accumulé tiré de biens. Lors de sa comparution devant le Comité des comptes publics, un fonctionnaire du ministère des Finances a soutenu qu'il ne serait pas approprié d'appliquer le critère des cinq employés ou plus à temps plein aux fins des règles sur le revenu étranger accumulé tiré de biens. En effet, il en résulterait, a-t-il dit, que certains revenus, qui de toute évidence devraient être qualifiés de revenus de placement, pourraient aisément être requalifiés comme étant des revenus tirés d'une entreprise exploitée activement.

  Cette règle des cinq employés ou plus à temps plein favorise les grandes sociétés multinationales. Pour elles, le coût que représentent six employés à temps plein peut être minime compte tenu des avantages fiscaux que leur procure le fait de contourner les règles sur le revenu étranger accumulé tiré de biens. De plus, il est difficile de déterminer quelles sont les sociétés admissibles ou non en vertu de cette règle. Il est également difficile d'avoir la certitude que les employés exercent effectivement leurs fonctions au sein de l'entreprise. La norme qui concerne l'emploi à temps plein est peu contraignante. Dans un cas, on a même avancé que, pour constituer un emploi à temps plein, il suffisait seulement de quatre heures de travail par jour. En outre, la loi permet qu'on recoure à des partenariats ou à d'autres arrangements afin que soit respectée l'exigence des cinq employés à temps plein.

- Des contribuables se regroupent en vue d'établir des sociétés refuges. Chacun d'eux pourrait détenir une participation de moins de 10 p. 100 d'une telle société afin d'éviter les règles touchant la réassurance des risques encourus au Canada. Cette astuce a comme effet de réaffecter le revenu qui aurait dû être imposé au Canada vers une société refuge. L'Agence se penche présentement sur un stratagème de transfert de revenu vers les îles Caïmans et la Barbade, stratagème qui met en cause 400 entreprises canadiennes. Des sociétés d'assurances ont été établies

dans ces paradis fiscaux en vue de fournir une réassurance contre les risques encourus au Canada, ce qui contrevient aux règles sur le revenu accumulé tiré de biens.

- Les grandes sociétés multinationales ont structuré leurs opérations internationales de manière à éviter le paiement de l'impôt sur le revenu de placement gagné à l'étranger. Dans ce but, on agit de telle sorte qu'une société canadienne faisant partie du groupe détienne 50 p. 100 des actions avec droit de vote de la société étrangère affiliée. La société étrangère n'est pas une affiliée contrôlée, puisque pour qu'elle le soit, plus de 50 p. 100 des actions avec droit de vote doivent être détenues par des étrangers. On se soustrait ainsi à l'application des règles sur le revenu étranger accumulé tiré de biens parce que seules les sociétés étrangères affiliées contrôlées y sont assujetties.

- La loi ne renferme aucune règle précise touchant les rapports entre sociétés, fiducies et sociétés de personnes, règle qui aurait pour effet d'interdire que les contribuables répartissent l'avoir entre des parties liées ou ayant entre elles des liens de dépendance. Dans ces circonstances, c'est une question de fait que de savoir si une fiducie ou une société de personnes traite en ayant ou non un lien de dépendance avec l'entreprise. Si la fiducie ou la société de personnes n'entretient aucun lien de dépendance avec elle, les règles sur le revenu étranger accumulé tiré de biens peuvent alors ne pas s'appliquer.

- Une société étrangère affiliée contrôlée par une entité canadienne peut gagner un revenu d'entreprise qui ne sera pas assujetti aux règles sur le revenu étranger accumulé tiré de biens même si la société affiliée bénéficie, pour gagner son revenu, d'un apport substantiel de sa société mère. Par exemple, une société étrangère affiliée peut exploiter activement une entreprise à l'extérieur du Canada et conclure un contrat de gestion avec sa société mère qui en assumera alors l'administration. Si l'entreprise était exploitée directement par la société canadienne, elle serait alors assujettie à l'impôt du Canada. Toutefois, parce que la société canadienne exploite l'entreprise indirectement plutôt que directement, elle n'a pas à payer l'impôt canadien.

- Les règles concernant le revenu de placement visent à empêcher qu'une société canadienne n'établisse à l'étranger une société d'assurances dont elle détient le contrôle, société qui aurait pour objet de la garantir contre ses risques au Canada. Comme la prime versée relativement aux risques est déductible dans le calcul du revenu canadien imposable, cela entraîne une érosion des recettes fiscales canadiennes puisqu'un revenu est déplacé vers une société d'assurances étrangère liée. Des sociétés, par exemple des institutions financières, contournent les règles en procédant à un échange de portefeuilles comparables avec des assureurs étrangers.

11.109 Même si des modifications ont été apportées, les règles qui concernent le revenu étranger accumulé tiré de biens continuent d'être exploitées de façon abusive, ce qui risque de mettre en péril les recettes fiscales.

Conclusion

11.110 Pour la première fois il y a dix ans, nous avions exprimé la crainte que les arrangements fiscaux s'appliquant aux sociétés étrangères affiliées n'aient entraîné des pertes de recettes fiscales se chiffrant à des centaines de millions de dollars. En réponse à notre rapport, le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes a tenu des audiences et, en 1993, a fait des recommandations au ministère des Finances. Le Comité technique de la fiscalité des entreprises, qui relève de ce ministère, s'est lui aussi penché sur les problèmes que cette question soulevait et, en 1997, il a communiqué dans un rapport les résultats de son examen.

11.111 Nous avons remarqué que, dans les trois transactions figurant à la pièce 11.4, des sociétés canadiennes sous contrôle étranger ont contracté des dettes de 2,1 milliards de dollars pour financer des investissements dans des pays tiers. En outre, l'Agence des douanes et du revenu du Canada examine actuellement un certain nombre de cas où des sociétés canadiennes sous contrôle étranger ont emprunté de l'argent pour financer des investissements à l'étranger. Les dettes contractées dans 12 de ces cas s'élèvent à 1,1 milliard de dollars. Le Comité technique a souligné que les règles canadiennes ont permis à des entreprises multinationales sous contrôle étranger de transférer des dettes au Canada et ont encouragé l'utilisation de mécanismes de planification fiscale qui érodent les recettes fiscales du Canada.

11.112 Par ailleurs, nous avons observé que, dans une transaction figurant à la pièce 11.6, une société étrangère affiliée d'une société canadienne sous contrôle étranger a servi à transférer des gains en capital de 500 millions de dollars du Canada à la Barbade en franchise d'impôt. Selon des renseignements que nous avons obtenus de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, les sociétés canadiennes ont reçu en 2000, de leurs sociétés affiliées à la Barbade, 1,5 milliard de dollars en dividendes pratiquement exonérés d'impôt (comparativement à 400 millions de dollars en 1990). Au paragraphe 11.108, nous donnons des exemples dans lesquels les règles concernant le revenu étranger accumulé tiré de biens continuent d'être exploitées.

11.113 À notre avis, les arrangements fiscaux s'appliquant aux sociétés étrangères affiliées ont réduit les recettes fiscales de centaines de millions de dollars au cours des dix dernières années.

11.114 Recommandation. En vue de protéger l'intégrité de l'assiette fiscale, le ministère des Finances devrait obtenir et analyser des renseignements à jour. S'appuyant sur ceux-ci, il devrait réévaluer la justification des règles suivantes et leur incidence sur les recettes fiscales :

- les règles qui permettent aux sociétés canadiennes sous contrôle étranger de réclamer une déduction pour les intérêts payés sur des fonds empruntés pour investir, directement ou indirectement, dans des sociétés étrangères affiliées;
- les règles qui permettent à des entités bénéficiant d'un régime fiscal privilégié dans les pays signataires d'une convention fiscale avec le Canada de ramener au Canada des revenus en franchise d'impôt.

11.115 Recommandation. Afin de protéger l'assiette fiscale, le ministère des Finances devrait réévaluer les règles concernant le revenu étranger accumulé tiré de biens et les dividendes imposables.

Réponse du Ministère. La vérificatrice générale, dans son rapport de décembre 2002, fait certaines observations à l'égard du régime canadien d'imposition du revenu de source étrangère et des sociétés étrangères affiliées. Ces observations, qui font suite à des observations similaires faites par le Bureau du vérificateur général dans son rapport de 1992, sont de deux types. Premièrement, la vérificatrice générale soulève des questions quant à la politique sous-tendant certains des aspects les plus importants du régime en vigueur. Deuxièmement, elle exprime des préoccupations à savoir que certains arrangements fiscaux utilisés par des contribuables canadiens pourraient contrevenir à l'esprit de la politique régissant le régime en vigueur.

En ce qui concerne les questions stratégiques soulevées relativement au régime canadien d'imposition du revenu de source étrangère et des sociétés étrangères affiliées, le Ministère a exprimé l'opinion générale, en réponse au rapport de 1992, que « le régime actuel de société étrangère affiliée reflète de façon précise l'esprit de la politique du Parlement et prévoit l'imposition de tout revenu qui est destiné à être soumis à l'impôt sur le revenu ». Depuis 1992, le gouvernement a apporté de nombreuses modifications à la législation qui ont répondu explicitement à certaines des questions soulevées par le Bureau du vérificateur général en 1992. En particulier, ces modifications ont permis de renforcer et de clarifier les règles concernant le revenu étranger accumulé tiré de biens ou RÉATB, dont l'objectif est de limiter l'utilisation de sociétés étrangères affiliées contrôlées pour fins d'évitement de l'impôt canadien. Dans ses grandes lignes, le régime canadien de l'impôt sur le revenu actuellement en vigueur prévoit l'exonération de certains types de revenu de source étrangère, le report de l'imposition pour d'autres types de revenu de source étrangère jusqu'à ce qu'ils soient rapatriés au Canada et l'imposition de certains revenus passifs de source étrangère au moment où ceux-ci sont réalisés, qu'ils soient rapatriés ou non. Ce régime est complexe et requiert que des distinctions soient faites au chapitre de la définition des divers types de revenu et de leur traitement fiscal respectif. En conséquence, le Ministère effectue un examen continu du régime afin de garantir qu'un équilibre raisonnable entre ses différents objectifs stratégiques est maintenu.

Il importe également de souligner l'interaction entre ce régime d'imposition du revenu de source étrangère et l'imposition du revenu de source canadienne. Depuis 1992, le gouvernement a apporté des modifications importantes à la structure générale du régime de l'impôt sur le revenu. Celles-ci ont trait à des questions soulevées par le Bureau du vérificateur général, mais qui ne sont pas mentionnées dans le présent chapitre. En particulier, le gouvernement a mis en œuvre un plan quinquennal de réduction des impôts aux termes duquel le taux de base nominal d'imposition fédéral sur le revenu des sociétés diminuera de façon sensible. De plus, certaines provinces réduisent de manière significative leur propre taux d'impôt sur le revenu des sociétés. Ces changements auront pour effet net que

le taux canadien d'impôt sur le revenu des sociétés (tenant compte de l'impôt sur le capital) sera de cinq points de pourcentage inférieur au taux d'impôt en vigueur aux États-Unis d'ici 2006.

Cette réduction importante des taux d'impôt sur le revenu des sociétés modifiera les conséquences fiscales du financement par emprunt au Canada. Ce sera là une situation tout autre que celle qui sous-tend les études auxquelles fait allusion le présent chapitre. Il deviendra ainsi relativement moins attirant pour une multinationale de se financer par emprunt au Canada et de réclamer au Canada les frais d'intérêts qui s'y rapportent.

En ce qui a trait aux arrangements fiscaux pris par des contribuables canadiens dont il est question dans le présent chapitre, il est important de noter que le recours par les contribuables à de tels arrangements fiscaux internationaux évolue avec le temps et, par conséquent, fait l'objet d'une surveillance constante de la part tant du Ministère que de l'Agence des douanes et du revenu du Canada. Lorsque des problèmes précis sont décelés, une analyse est effectuée et des modifications sont recommandées pour freiner tout abus de la loi et toute dérogation à son esprit. Dans le cadre de ce processus, les intervenants intéressés sont habituellement consultés. Cette façon de procéder contribue à garantir que les modifications sont ciblées comme il se doit, qu'elles seront durables, qu'elles sont conformes aux normes internationales et qu'elles ne nuisent pas de manière inappropriée à la position concurrentielle des multinationales canadiennes sur la scène internationale.

Dans cette optique, plusieurs modifications ont, depuis 1992, été apportées à la *Loi de l'impôt sur le revenu* (Canada), modifications qui ont pour effet de renforcer les dispositions anti-évitement déjà existantes dans la législation ou d'offrir de nouveaux outils législatifs permettant de contester les arrangements qui mènent à des usages abusifs. Comme l'a signalé la vérificatrice générale dans le présent chapitre, les règles concernant le RÉATB, dont l'objectif est de freiner le déplacement par des résidents canadiens de revenus passifs vers l'étranger, ont été modifiées en profondeur en 1995 et ont depuis fait l'objet d'un examen et d'améliorations continuels. Suite à ces changements, les règles concernant le RÉATB permettent de protéger plus efficacement l'assiette fiscale canadienne en définissant de manière plus précise i) le revenu passif assujetti à l'impôt canadien au moment où il est gagné, ii) le revenu tiré d'une entreprise exploitée activement qui peut être assujetti à l'impôt au moment où il est rapatrié au Canada sous forme de dividendes versés à des résidents canadiens et iii) les situations qui donnent lieu à un tel revenu passif. Tel qu'il est souligné également dans le rapport, la *Loi de l'impôt sur le revenu* (Canada) a récemment été modifiée de façon à restreindre les transferts inappropriés de fonds vers des pays tiers par le biais de filiales canadiennes. Ces modifications ont eu pour effet de rendre ces règles plus efficaces en veillant à ce qu'elles s'appliquent aux situations où des fonds sont transférés à des filiales dans des pays tiers par l'entremise d'accords de transferts multiples, ainsi qu'aux situations où des types spéciaux d'entités comme des sociétés de personnes et des fiducies sont utilisés.

De plus, le gouvernement a pris, dans quatre domaines, des mesures qui même si elles ne sont pas signalées dans le présent chapitre, contribuent de manière importante à atténuer l'effet négatif sur l'assiette fiscale canadienne des arrangements fiscaux impliquant l'utilisation de paradis fiscaux. Premièrement, de nouvelles dispositions relatives à la déclaration des biens détenus à l'étranger ont été adoptées en 1996, en vertu desquelles les contribuables canadiens sont tenus de fournir des renseignements détaillés au sujet de leurs revenus de source étrangère et de l'utilisation qu'ils font d'entités étrangères dans le but de gagner de tels revenus. Ces nouvelles dispositions ont déjà permis à l'Agence des douanes et du revenu du Canada de recueillir de l'information importante sur les fiducies non résidentes, les sociétés affiliées étrangères et le RÉATB. L'Agence des douanes et du revenu du Canada a indiqué que cette information a facilité l'examen des investissements étrangers des contribuables canadiens, lui permettant ainsi de mieux s'assurer de l'observation de la loi.

Deuxièmement, des règles améliorées concernant les prix de transfert ont été adoptées en 1997 afin de contrer de potentiels déplacements transfrontaliers de revenus résultant de manipulations des prix des transferts imposés entre sociétés apparentées. Les dispositions du régime de l'impôt sur le revenu à l'égard des prix de transfert sont de plus en plus importantes à l'heure où les stratégies de planification fiscale des entreprises sont elles aussi devenues mondiales. Suite à ces changements, la législation canadienne relative aux prix de transfert reflète dorénavant les normes internationales en la matière, contribuant ainsi à faire en sorte qu'un montant adéquat des bénéfices soit déclaré et imposé au Canada.

Troisièmement, les propositions révisées initialement annoncées dans le budget fédéral de 1999 permettront, si elles sont adoptées par le Parlement, de renforcer les dispositions applicables en ce qui a trait aux fiducies non résidentes et aux entités de placement étrangères dans lesquelles des résidents canadiens ont une participation. Les modifications proposées à ces règles, dont les détails sont précisés dans les propositions législatives rendues publiques le 11 octobre 2002, visent à rendre le régime de l'impôt sur le revenu plus équitable et à empêcher que, dans le but d'éviter l'impôt, des contribuables investissent dans des fiducies ou fonds de placement étrangers ou qu'ils y transfèrent des biens. Ces dispositions complètent le régime relatif au RÉATB et permettent de mieux protéger l'assiette fiscale en garantissant que les revenus passifs de source étrangère des résidents canadiens sont imposés au moment de leur réalisation.

Quatrièmement, le Ministère participe aussi activement aux travaux de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en vue d'accroître la coopération avec d'autres pays pour garantir l'intégrité de nos régimes fiscaux respectifs. L'OCDE, par exemple, examine et met à jour de façon continue son modèle de convention fiscale (utilisé par le Canada comme modèle pour négocier ses propres conventions fiscales bilatérales) et ses principes applicables en matière de prix de transfert (qui définissent les normes utilisées pour calculer un montant adéquat de revenu gagné dans chaque pays au cours d'opérations transfrontalières entre sociétés

apparentées). L'OCDE a aussi mis sur pied un projet où sont considérés certains enjeux soulevés par des pratiques fiscales dommageables en ce qui a trait aux transactions mobiles qui minent l'assiette fiscale des autres pays et qui faussent l'allocation entre pays des capitaux et des services.

Quant aux recommandations formulées dans le présent chapitre, le ministère des Finances continuera à évaluer le bien-fondé et le fonctionnement (ainsi que l'incidence sur les recettes fiscales) du régime canadien d'imposition du revenu de source étrangère et des sociétés affiliées étrangères, y compris du traitement fiscal des dépenses engagées pour effectuer des investissements dans ces sociétés affiliées. À cette fin, cette analyse prendra en compte l'information disponible la plus récente. Dans le cadre de cet exercice, le ministère des Finances continuera d'envisager les modifications qui s'imposent au régime canadien d'imposition du revenu de source étrangère et des sociétés affiliées étrangères, tout en reconnaissant que le régime en question vise à atteindre plusieurs objectifs stratégiques, entre autres celui de favoriser la compétitivité internationale des entreprises canadiennes.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Douglas Timmins
Directeur principal : Barry Elkin
Directeurs : Denis Labelle et Brenda Siegel

Travaux de vérification connexes : voir également le chapitre 4, Agence des douanes et du revenu du Canada — L'imposition des opérations internationales des résidents du Canada

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Parc Downsview Park Inc.

On a créé un parc urbain sans l'autorisation officielle du Parlement

En résumé

Au cours des deux dernières années, nous avions signalé que le gouvernement n'avait pas demandé au Parlement l'autorisation claire et explicite pour la création et l'exploitation d'un parc par l'entremise de Parc Downsview Park Inc. (Parc Downsview). Par conséquent, ce dernier ne l'avait pas donnée et n'avait pas autorisé non plus le financement public à cette fin, estimé à plus de 100 millions de dollars, sur les 20 prochaines années.

Nous avions aussi signalé que des fonds publics avaient été transférés à Parc Downsview sans l'autorisation officielle du Parlement. Nous avions conclu que le gouvernement devrait corriger la situation de manière à ce que le rôle du Parlement soit pleinement respecté.

Au cours de l'exercice, nous avons constaté que le gouvernement n'avait rien fait jusqu'alors pour corriger la situation.

Le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes a tenu une audience sur cette question en avril 2002, audience qui a été prorogée en juin 2002. En raison de l'importance de cette question, le Comité a adopté une motion pour demander à la vérificatrice générale de continuer d'informer le Parlement et le Comité sur Parc Downsview.

Contexte

11.116 La société Parc Downsview a été établie à la suite de la fermeture de la base militaire de Toronto, qui a été annoncée par le gouvernement dans son budget de 1994. La seule référence au Parc de Downsview se trouve dans le document *Incidences du Budget, Défense nationale*, mentionnée dans le budget de 1994, qui indique que « les terres… qui sont associées à l'emplacement de Downsview seront conservées à perpétuité et en fiducie; il s'agira principalement d'un espace vert unique en milieu urbain qui sera maintenu pour le plaisir des générations à venir ».

11.117 En avril 1997, le gouvernement a pris un décret autorisant la Société immobilière du Canada limitée à établir une filiale pour aménager un parc urbain. La Société immobilière du Canada limitée a constitué Parc Downsview, filiale en propriété exclusive, en juillet 1998. Les membres du Conseil de direction ont été officiellement nommés en février 1999 et Parc Downsview a commencé ses activités en avril 1999.

11.118 Généralement, quand une nouvelle société d'État est créée, elle reçoit un mandat du Parlement au moyen d'une loi établissant une société d'État mère. Le gouvernement a choisi de faire de Parc Downsview une filiale de la Société immobilière du Canada limitée. Il suffisait pour cela d'un décret pour autoriser la création de Parc Downsview. Comme nous l'avions signalé dans nos rapports des deux dernières années, à part le paiement de deux millions de dollars décrit ci-dessous, le gouvernement, y compris la Société immobilière du Canada limitée, a respecté toutes les exigences administratives et légales lorsqu'il a établi Parc Downsview, mais l'ensemble

des étapes successives a eu pour effet d'exclure le Parlement de la prise de décision. Le mandat de Parc Downsview n'a pas été soumis au Parlement pour qu'il l'étudie et l'approuve.

11.119 En plus de notre préoccupation au sujet de la méthode de création de ce parc urbain, nous avons signalé certaines transactions prises sans l'autorisation officielle du Parlement. En voici les détails :

- En 2000, le ministère de la Défense nationale a versé deux millions de dollars à Parc Downsview pour des dépenses liées à l'aménagement du site du parc de Downsview. À notre avis, ces dépenses n'étaient pas une charge valide imputable au crédit 1 de la Défense nationale, qui devait servir aux dépenses de fonctionnement du Ministère, conformément à l'autorisation du Parlement.
- En 2001, le gouvernement du Canada a conclu une importante transaction qui a eu pour effet d'injecter environ 19 millions de dollars en espèces dans les activités de programme de Parc Downsview. Étant donné l'importance du projet et la nature de l'opération, nous avons conclu qu'il aurait été préférable d'obtenir l'autorisation officielle du Parlement.
- En 2002, Parc Downsview a utilisé environ 4 millions de dollars (environ 1 million de dollars en 2001) du produit des 19 millions de dollars pour financer ses charges de fonctionnement et d'immobilisations. Au 31 mars 2002, le solde non utilisé était d'environ 14 millions de dollars.

11.120 Comme nous l'avons mentionné dans nos rapports précédents, si le gouvernement souhaite créer un parc urbain et y investir plus de 100 millions de dollars de fonds publics au cours des 20 prochaines années, il devrait obtenir clairement et explicitement l'autorisation du Parlement.

11.121 De plus, il semble que l'on n'ait pas réfléchi à toutes les implications de la structure organisationnelle de la société au moment où l'on a créé Parc Downsview. Parc Downsview éprouve donc beaucoup de difficultés à s'acquitter de son mandat. Ainsi, comme nous l'avions mentionné dans notre observation de vérification en 2000, la structure utilisée pour créer le nouveau parc s'appuyait sur l'hypothèse que Parc Downsview pouvait recevoir des dons de charité et les utiliser pour aménager les lieux. La Société immobilière a été autorisée à créer la fondation du Parc Downsview pour solliciter des dons de charité. Cependant, aux termes de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, la fondation ne peut donner ces fonds qu'à un « donataire reconnu ». Or, Parc Downsview n'est pas un « donataire reconnu » aux fins de l'impôt sur le revenu, car la société a été créée en tant qu'entité à but lucratif, à des fins commerciales et qu'elle est imposable. Nous croyons savoir que Parc Downsview et la Société immobilière du Canada ont examiné la structure organisationnelle de la société et que des recommandations ont été faites au gouvernement à ce sujet.

11.122 De plus, Parc Downsview travaille avec le ministère de la Défense nationale, qui est propriétaire des biens, afin d'obtenir un bail foncier à long terme sur les terrains de Downsview. Cette question importante doit aussi

être réglée afin que Parc Downsview puisse effectuer des opérations commerciales, qui sont essentielles à la réalisation de son mandat d'autonomie financière.

Question

11.123 Le gouvernement n'a pas encore agi pour obtenir l'autorisation du Parlement de créer un parc urbain ou corriger les faiblesses de la structure de la société qui constituent des obstacles à la réalisation des objectifs et des plans de celle-ci.

11.124 Nous avons poursuivi nos discussions avec la direction de la société et les représentants du gouvernement au cours de l'année.

11.125 Comme nous l'avons mentionné, le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes a tenu une audience sur cette question en avril 2002, audience qui a été prorogée en juin 2002. Le Comité a voté une motion pour demander à la vérificatrice générale de continuer d'informer le Parlement et le Comité sur Parc Downsview, ou sur tout autre programme semblable, à sa convenance.

Conclusion

11.126 Nous pensons que l'information présentée dans le Budget de 1994 au sujet de la création d'un parc urbain n'était pas suffisante pour que le Parlement exerce pleinement son rôle de surveillance sur les dépenses publiques.

11.127 Il est urgent que le gouvernement termine l'examen de la structure de la société et corrige la situation de sorte que le rôle du Parlement soit pleinement respecté et que Parc Downsview soit en mesure de s'acquitter efficacement de son mandat.

11.128 Recommandation. Le gouvernement devrait prendre des mesures urgentes pour corriger les faiblesses structurelles de Parc Downsview Park Inc. et obtenir l'autorisation claire et explicite du Parlement pour la création et l'exploitation d'un parc urbain par l'entremise de Parc Downsview.

Réponse du gouvernement. La Société immobilière du Canada limitée et Parc Downsview Park Inc. connaissent l'opinion de la vérificatrice générale, qui juge que le Parlement doit autoriser le création et l'exploitation du parc Downsview. Nous voulons réitérer que, comme l'a mentionné la vérificatrice générale, la Société immobilière du Canada limitée a respecté toutes les exigences administratives et juridiques dans la création et le fonctionnement de Parc Downsview Park Inc. Nous reconnaissons également que la structure organisationnelle actuelle de Parc Downsview devrait être réexaminée afin de lui permettre de remplir entièrement son mandat; des discussions avec le gouvernement sont en cours en vue d'évaluer la situation.

Le ministère des Transports est responsable de donner des avis-conseils indépendants au ministre, également ministre responsable de plusieurs sociétés d'État, y compris la Société immobilière du Canada limitée et Parc Downsview Park Inc. À ce titre, le Ministère a pris bonne note des observations de la vérificatrice générale à l'égard de la structure organisationnelle de Parc Downsview Park Inc. et poursuivra ses discussions avec les organismes centraux à cet égard.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Directeur principal : Alain Boucher
Directrice : Louise Bertrand

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Énergie atomique du Canada limitée

Pour la première fois depuis 1994-1995, le gouvernement a approuvé le plan d'entreprise quinquennal d'Énergie atomique du Canada limitée

En résumé

Pour la première fois depuis 1994-1995, le gouvernement a approuvé le plan d'entreprise quinquennal d'Énergie atomique du Canada. L'approbation par le gouverneur en conseil, en juillet 2002, du plan d'entreprise de 2002-2003 à 2006-2007 signifiait que les exigences redditionnelles annuelles de la *Loi sur la gestion des finances publiques* en rapport avec le plan d'entreprise sont maintenant respectées pour 2002-2003. Énergie atomique du Canada limitée et le gouvernement ont déployé des efforts considérables pour régler cette question de longue date. À la suite de cette entente, les vérificateurs ont retiré l'observation relative à cette question du rapport des vérificateurs sur les états financiers de 2002 d'Énergie atomique du Canada limitée. Cette observation était incluse dans les rapports des vérificateurs depuis 1998.

L'approbation du plan d'entreprise quinquennal constitue une réussite importante, mais nous recommandons encore vivement à Énergie atomique du Canada limitée et au gouvernement de travailler de concert afin de surveiller et de régler certaines des questions de longue date touchant la Société.

Contexte

11.129 À la suite de son Examen des programmes de 1995, le gouvernement a réduit le montant de ses crédits annuels à Énergie atomique du Canada limitée. Ce montant est passé de 170 millions de dollars pour l'exercice 1996-1997 à 100 millions de dollars deux ans plus tard. Le gouvernement a aussi demandé à la Société d'axer ses recherches et ses activités commerciales sur le réacteur nucléaire de puissance CANDU. Comme nous l'avions indiqué dans notre rapport de décembre 1998, même si l'Examen des programmes ciblait le financement d'Énergie atomique du Canada limitée par le gouvernement, il restait d'autres questions à régler.

11.130 Le plan d'entreprise quinquennal des sociétés d'État est la pierre angulaire du cadre de contrôle et de responsabilisation prévu dans la *Loi sur la gestion des finances publiques*. La présentation et l'approbation annuelles d'un bon plan d'entreprise quinquennal s'avèrent nécessaires pour démontrer que :

- la société a bien compris son mandat;
- les objectifs, les stratégies et les cibles de la société sont appropriés et concordent avec les priorités gouvernementales;
- ses objectifs de rendement constituent des mesures solides de la reddition de comptes et que l'information sur le rendement par rapport aux cibles est communiquée;
- les compromis faits par la société entre les objectifs commerciaux et les objectifs d'intérêt public sont raisonnables;
- la pertinence continue du mandat de la société doit ou non être évaluée.

11.131 Ce rapport décrit les faits nouveaux depuis 1998, les questions de longue date qui restent encore à régler, leur incidence sur la Société et leur importance pour le Parlement.

Questions

Faits nouveaux et questions à long terme

11.132 Nous sommes heureux de signaler que, pour la première fois depuis 1994-1995, le gouvernement a approuvé le plan d'entreprise quinquennal d'Énergie atomique du Canada limitée. L'approbation par le gouverneur en conseil, en juillet 2002, du plan d'entreprise de 2002-2003 à 2006-2007 signifiait que les exigences redditionnelles annuelles de la *Loi sur la gestion des finances publiques* en rapport avec le plan d'entreprise sont maintenant respectées. Énergie atomique du Canada limitée et le gouvernement ont déployé des efforts considérables pour régler cette question de longue date. À la suite de cette entente, les vérificateurs ont retiré l'observation relative à cette question du rapport des vérificateurs sur les états financiers de 2002 d'Énergie atomique du Canada limitée. Cette observation était incluse dans les rapports des vérificateurs depuis 1998.

11.133 Le plan d'entreprise approuvé définit les stratégies et les plans des cinq prochaines années. Cependant, certains projets et activités dont la durée s'étendra au-delà de la période de cinq ans exigeront un investissement de centaines de millions de dollars à tout le moins au cours des 100 prochaines années.

11.134 Ces projets et ces activités résultent du besoin d'éliminer les déchets et de soutenir le fonctionnement sécuritaire des applications actuelles. Cela comprend les connaissances humaines et l'équipement ainsi que les installations afin d'appuyer :

- l'utilisation sécuritaire et efficace de la puissance nucléaire, de la médecine nucléaire et de la technologie nucléaire pour les fins industrielles et de la recherche;
- les obligations relatives à la gestion des déchets et au déclassement des installations ayant servi au cours des 60 dernières années aux programmes portant sur la défense, les isotopes et les réacteurs de puissance.

11.135 La Société et le gouvernement ne se sont pas encore entendus sur la meilleure façon de gérer ces activités. En outre, ils n'ont pas convenu du ministère ou de l'organisme fédéral qui, dans cinq ans, sera responsable de ces activités sur le plan financier. Les activités commerciales d'Énergie atomique du Canada limitée contribueront à financer ces activités, mais il est moins certain que leur contribution suffira aux besoins.

Conclusion

11.136 Depuis la parution de notre rapport de 1998, qui faisait état des questions à régler avec le gouvernement, Énergie atomique du Canada limitée a fait des progrès considérables. Étant donné que le gouverneur en conseil a approuvé son plan d'entreprise de 2002-2003 à 2006-2007, les exigences redditionnelles annuelles de la *Loi sur la gestion des finances publiques* liées au plan d'entreprise sont maintenant respectées

pour 2002-2003. Même si elle a réalisé des progrès quant à l'orientation à long terme de la Société, nous recommandons encore vivement à Énergie atomique du Canada limitée et au gouvernement de travailler de concert afin de surveiller et de régler certaines des questions de longue date touchant la Société.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : John Wiersema
Directrice principale : Crystal Pace

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (numéro sans frais).

Le Compte d'assurance-emploi

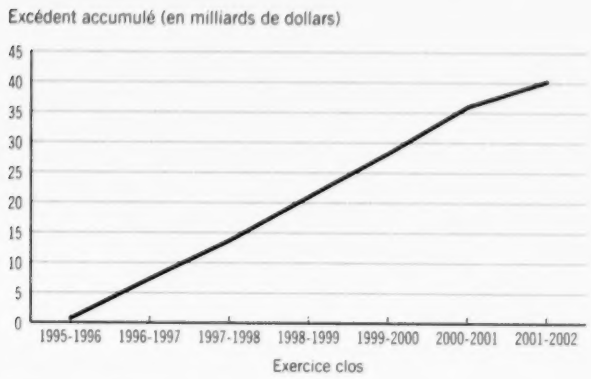
Aucune explication n'a été fournie au Parlement au sujet de l'excédent qui atteint 40 milliards de dollars

En résumé Depuis 1996, les recettes perçues excèdent les dépenses payées dans le Compte d'assurance-emploi. Ces surplus sont accumulés et figurent dans l'excédent du Compte. Les taux de cotisation pour 2001 et 2002 ont été fixés par la Commission de l'assurance-emploi du Canada et le gouverneur en conseil respectivement. À notre avis le Parlement voulait que le Programme d'assurance-emploi soit géré de façon à atteindre le seuil de rentabilité pendant un cycle économique, tout en maintenant des taux relativement stables. Toutefois, l'excédent accumulé du Compte d'assurance-emploi a augmenté d'environ 4 milliards de dollars en 2001-2002 pour atteindre 40 milliards. Ni la Commission ni le gouvernement n'ont précisé et divulgué ce qui constitue un niveau approprié d'excédent accumulé, le temps requis pour l'atteindre et les facteurs à considérer. Par conséquent, nous ne pouvons conclure que l'esprit de la *Loi sur l'assurance-emploi* a été respecté lors de l'établissement des taux. Le gouvernement compte revoir le processus d'établissement des taux avant que ne soit fixé le taux de cotisation pour 2004.

Contexte

11.137 Le Compte d'assurance-emploi est un registre de toutes les recettes et dépenses des programmes d'assurance-emploi. Les recettes sont composées surtout des cotisations perçues des travailleurs et de leurs employeurs; les dépenses comprennent les prestations payées en cas de chômage, de congé parental et d'autres situations, et le coût de leur administration. Ces dernières comprennent également les prestations et les mesures de soutien prévues dans la partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi*. L'excédent ou le déficit accumulé dans le Compte est la différence entre les recettes et les dépenses d'assurance-emploi au fil du temps. Avant 1996, le mode d'établissement des taux permettait de limiter le montant des excédents ou des déficits dans le Compte d'assurance-emploi, de contenir les augmentations ou les baisses de taux pendant la période de deux à quatre ans suivant le début d'une reprise ou d'une récession. Il permettait également d'empêcher les taux de demeurer à un niveau trop bas ou trop élevé sur une période prolongée. En d'autres mots, les sommes perçues correspondaient aux recettes nécessaires pour couvrir les coûts des programmes sur une période relativement brève. En 1996, cette condition a été modifiée pour permettre l'accumulation d'excédents ou de déficits sur une plus longue période, pourvu que les recettes permettent de couvrir, au cours d'un cycle économique, les coûts des programmes. Depuis, le Compte affiche un excédent. L'excédent accumulé a augmenté au cours des six dernières années pour passer de 666 millions de dollars en mars 1996 à 40 milliards de dollars en mars 2002 (voir la pièce 11.7).

Pièce 11.7 Évolution de l'excédent du Compte d'assurance-emploi



Source : États financiers vérifiés du Compte d'assurance-emploi

11.138 Le Compte d'assurance-emploi est consolidé avec les états financiers du gouvernement du Canada. Par conséquent, il a un effet important sur les résultats financiers globaux du gouvernement. Ainsi, l'excédent du gouvernement qui, en 2001-2002, s'établit à dix milliards de dollars aurait été moindre de quatre milliards de dollars sans l'excédent du Compte de l'assurance-emploi.

11.139 Depuis 1999, nous attirons l'attention du Parlement sur nos préoccupations concernant la taille et la croissance de l'excédent accumulé. En 2001-2002, l'excédent accumulé a encore augmenté de 4 milliards de dollars pour atteindre 40 milliards de dollars. Il dépasse largement le solde maximum que l'actuaire en chef de Développement des ressources humaines Canada a considéré comme suffisant dans son dernier rapport sur les taux de cotisation de 2001. L'actuaire en chef a estimé qu'une réserve de 10 milliards de dollars à 15 milliards de dollars, accumulée à la veille d'une récession économique, devrait être suffisante pour compenser les coûts accrus des prestations d'assurance-emploi. Le *Rapport sur les plans et les priorités* 2002-2003 de Développement des ressources humaines Canada indique que l'excédent accumulé du Compte de l'assurance-emploi devrait croître encore de 2,3 milliards de dollars au cours de cet exercice.

11.140 Le Comité permanent des comptes publics a recommandé, en février 2000, que le gouvernement révèle au Parlement tous les facteurs utilisés pour établir les taux de cotisation de l'assurance-emploi et déterminer le niveau approprié de la réserve du Compte de l'assurance-emploi. Dans sa réponse, le gouvernement a indiqué qu'il étudierait les recommandations faites auparavant par le Comité permanent des finances de la Chambre des communes sur le sujet. En mai 2001, le Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées a recommandé qu'il participe au prochain examen du processus d'établissement des taux de cotisation. Le Comité a proposé d'examiner également certains aspects. Le gouvernement n'a pas encore formulé de réponse officielle.

Questions

Ni la Commission ni le gouvernement n'ont précisé et divulgué les facteurs clés à considérer pour établir les taux de cotisation de l'assurance-emploi

11.141 Pour assurer une saine gestion et une bonne reddition de comptes au Parlement, il est essentiel d'établir des objectifs clairs pour les activités du gouvernement. C'est un message clé du cadre général de gestion global que le gouvernement s'est donné dans son énoncé de principe de 2000, *Résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*. Généralement, le gouvernement se fixe des buts qu'il poursuit en respectant l'orientation et les pouvoirs que lui confère le Parlement dans les lois. Il rend compte ensuite de son rendement au Parlement quant à l'atteinte de ces buts et le Parlement peut l'en tenir responsable. Le gouvernement veut appliquer la gestion axée sur les résultats à tous ses principaux services, programmes, activités et fonctions.

11.142 L'administration des recettes et des dépenses du Compte d'assurance-emploi est une activité importante du gouvernement fédéral. En 2001-2002, les cotisants ont versé 19 milliards de dollars au Compte et 15 milliards de dollars ont été consacrés aux prestations et à l'administration. Les états financiers du Compte d'assurance-emploi portent sur l'exercice financier allant du début d'avril à la fin de mars. Conformément à la *Loi sur l'assurance-emploi*, les taux de cotisation de l'assurance-emploi sont fixés pour l'année civile. Par conséquent, au cours de l'exercice 2001-2002, il y avait deux taux de cotisation — un pour les neuf derniers mois de 2001 et un autre pour les trois premiers mois de 2002.

11.143 La Commission de l'assurance-emploi du Canada a établi le taux de cotisation pour 2001 conformément à l'article 66 de la *Loi*. L'article exige que les taux permettent le mieux, au cours d'un cycle économique, d'assurer un apport de revenu suffisant pour couvrir les débits autorisés du programme et maintenir une certaine stabilité des taux. À notre avis, cela veut dire que les cotisations de l'assurance-emploi devraient être égales aux dépenses au cours d'une certaine période de temps, et comporter une réserve suffisante pour assurer la stabilité des taux en cas de ralentissement économique. En d'autres termes, nous pensons que l'intention du Parlement était d'en faire un programme qui atteindrait le seuil de rentabilité, mais dont les taux seraient relativement stables. La *Loi* supposait aussi que la Commission aurait à prendre certaines décisions clés — comment elle interpréterait ce que l'on entend par un « cycle économique » et par une « certaine stabilité des taux ».

11.144 En mai 2001, la *Loi* a été modifiée et l'article 66 suspendu pour donner au gouverneur en conseil, sur recommandation des ministres de Développement des ressources humaines Canada et des Finances, le pouvoir d'établir les taux pour 2002 et 2003. Bien que l'article 66 soit suspendu, la *Loi* ne contient aucun critère en vertu duquel le gouverneur en conseil doit établir les taux. Néanmoins, l'article 66 s'appliquera à nouveau en 2004. Selon nous, l'objectif du Parlement sera que le programme soit de nouveau géré de façon à atteindre le seuil de rentabilité.

11.145 Aux fins de la reddition de comptes, et étant donné l'intention apparente du Parlement, tant par le passé que pour l'avenir, nous nous

attendions à ce que la Commission et le gouvernement aient précisé et divulgué les facteurs retenus pour établir les taux de cotisation pour 2001 et 2002, le niveau cible de l'excédent accumulé et le temps requis pour l'atteindre. Cependant, nous avons constaté que ni la Commission ni le gouvernement ne l'avaient fait. Par conséquent, nous ne pouvons conclure que l'esprit de la *Loi* a été respecté en ce qui concerne l'établissement des taux pour 2001 et pour 2002.

Où en est l'étude du mécanisme d'établissement des taux amorcée par le gouvernement?

11.146 Quand l'article 66 a été suspendu, le gouvernement a annoncé qu'il étudierait le mécanisme d'établissement des taux de cotisation. À notre avis, cette étude devrait donner lieu à un mécanisme transparent et objectif. Plus particulièrement, l'interprétation donnée par le gouvernement à la *Loi* doit être claire, de sorte que le Parlement ait l'assurance que son intention est respectée.

11.147 Des représentants du ministère des Finances nous ont informés que la recherche interne sur le mécanisme d'établissement des taux de cotisation se poursuivait, mais qu'il n'y avait pas encore eu de consultations publiques à ce sujet. Il reste beaucoup à faire pour que l'article 66 puisse être appliqué en 2004 et que la Commission de l'assurance-emploi du Canada puisse établir, à l'automne de 2003, le taux de cotisation pour 2004. Le gouvernement devrait tenir compte de nombreuses questions dans son examen, telles que :

- Qu'est-ce qui constitue une réserve adéquate et combien de temps faut-il pour l'atteindre?
- Quelles sont les répercussions sur les cotisants ainsi que sur les objectifs et l'esprit du programme d'assurance-emploi à court et à long termes lorsque le solde du Compte d'assurance-emploi dépasse la réserve maximale jugée suffisante par l'actuaire en chef de Développement des ressources humaines Canada?

Étant donné la taille croissante de l'excédent accumulé, nous recommandons fortement au gouvernement de prendre toutes les mesures nécessaires pour préciser le mécanisme d'établissement des taux et pour le rendre plus ouvert et plus transparent.

Conclusion

11.148 À notre avis, le Parlement voulait que le Programme d'assurance-emploi atteigne le seuil de rentabilité sur un cycle économique tout en maintenant des taux relativement stables. Toutefois, l'excédent accumulé du Compte d'assurance-emploi a augmenté encore de 4 milliards de dollars en 2001-2002 et atteint maintenant 40 milliards de dollars. Ni la Commission ni le gouvernement n'ont précisé et divulgué ce qui constitue un niveau approprié d'excédent accumulé, le temps requis pour l'atteindre et les facteurs à considérer dans l'établissement des taux. Par conséquent, nous ne pouvons conclure que l'esprit de la *Loi sur l'assurance-emploi* a été observé lors de l'établissement des taux de cotisation pour 2001 et pour 2002.

Équipe de vérification

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Directeur principal : Peter Simeoni

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Annexes

Table des matières

Annexes

A. *Loi sur le vérificateur général* 1

B. *Loi sur la gestion des finances publiques* 7

C. Rapports du Comité permanent des comptes publics à la Chambre des communes, 2001-2002 14

D. Rapport qui découle de la vérification du rapport de la présidente du Conseil du Trésor au Parlement 15

E. Le coût des vérifications des sociétés d'État effectuées par le Bureau du vérificateur général du Canada 16

Annexe A *Loi sur le vérificateur général*

L.R.C., ch. A-17
Loi concernant le bureau du vérificateur général du Canada et le contrôle du développement durable.
1995, ch. 43, art. 1.

Titre abrégé

Titre abrégé

1. *Loi sur le vérificateur général.* 1976–77, ch. 34, art. 1.

Définition

Définitions

2. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

« commissaire » « commissaire » Le commissaire à l'environnement et au développement durable nommé en application du paragraphe 15.1 (1).

« développement durable » « développement durable » Développement qui permet de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs.

« ministère » « ministère » S'entend au sens de l'article 2 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

« ministère de catégorie I » « ministère de catégorie I »

a) Tout ministère mentionné à l'annexe I de la *Loi sur la gestion des finances publiques;*

b) tout ministère ayant fait l'objet de la directive prévue au paragraphe 24(3);

c) tout ministère, au sens de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, mentionné à l'annexe.

« ministre compétent » « ministre compétent » S'entend au sens de l'article 2 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

« registraire » « registraire » La Banque du Canada et un agent comptable nommé en vertu de la partie IV de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

« société d'État » « société d'État » S'entend au sens de l'article 83 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

« stratégie de développement durable » « stratégie de développement durable » Stratégie comportant les objectifs et plans d'action d'un ministère de catégorie I en vue de promouvoir le développement durable.

« vérificateur général » « vérificateur général » Le vérificateur général du Canada nommé en vertu du paragraphe 3(1). 1976-77, ch. 34, art. 2; 1984, ch. 31, art. 14; 1995, ch. 43, art. 2.

Le vérificateur général du Canada

Nomination et mandat

3. (1) Le gouverneur en conseil, par commission sous le grand sceau, nomme un vérificateur compétent appelé le vérificateur général du Canada à titre inamovible pour un mandat de dix ans, sous réserve de révocation par le gouverneur en conseil sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes.

Idem

(2) Par dérogation au paragraphe (1), la limite d'âge pour l'exercice des fonctions de vérificateur fédéral est de soixante-cinq ans.

Mandat non renouvelable

(3) Une personne qui a servi à titre de vérificateur général ne peut être nommée de nouveau à ce poste.

Vacance

(4) Le gouverneur en conseil peut, en cas d'absence ou d'empêchement du vérificateur général ou de vacance de son poste, nommer provisoirement une personne pour remplir ses fonctions. 1976-77, ch. 34, art. 3.

Traitement

4. (1) Le vérificateur général reçoit un traitement égal à celui d'un juge puîné de la Cour suprême du Canada.

Régime de pension

(2) Les dispositions de la *Loi sur la pension de la fonction publique*, sauf celles relatives à la durée des fonctions, s'appliquent au vérificateur général; cependant le vérificateur général choisi hors de la fonction publique peut, par avis écrit adressé au président du Conseil du Trésor dans les soixante jours de sa nomination, opter pour la participation au régime de pension prévu à la *Loi sur la pension spéciale du service diplomatique*, auquel cas les dispositions de cette loi, autres que celles relatives à la durée des fonctions, lui sont applicables, à l'exclusion de la *Loi sur la pension de la fonction publique*. 1976-77, ch. 34, art. 4; 1980-81-82-83, ch. 50, art. 23, ch. 55, art. 1.

Fonctions

Examen

5. Le vérificateur général est le vérificateur des comptes du Canada, y compris ceux qui ont trait au Trésor et, à ce titre, il effectue les examens et enquêtes qu'il juge nécessaires pour lui permettre de faire rapport comme l'exige la présente loi. 1976-77, ch. 34, art. 5.

Idem

6. Le vérificateur général examine les différents états financiers qui doivent figurer dans les Comptes publics en vertu de l'article 64 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et tous autres états que lui soumet le président du Conseil du Trésor ou le ministre des Finances pour vérification; il indique si les états sont présentés fidèlement et conformément aux conventions comptables énoncées pour l'administration fédérale et selon une méthode compatible avec celle de l'année précédente; il fait éventuellement des réserves. 1976-77, ch. 34, art. 6; 1980-81-82-83, ch. 170, art. 25.

Rapports à la Chambre des communes

7. (1) Le vérificateur général établit à l'intention de la Chambre des communes un rapport annuel; il peut également établir à son intention – outre les rapports spéciaux prévus aux paragraphes 8(1) ou 19(2) et le rapport établi par le commissaire en application du paragraphe 23(2) – au plus trois rapports supplémentaires par année. Dans chacun de ces rapports :

a) il fournit des renseignements sur les activités de son bureau;

b) il indique s'il a reçu, dans l'exercice de ces activités, tous les renseignements et éclaircissements réclamés.

Idem

(2) Dans le rapport mentionné au paragraphe (1), le vérificateur général signale tout sujet qui, à son avis, est important et doit être porté à l'attention de la Chambre des communes, notamment les cas où il a constaté que :

a) les comptes n'ont pas été tenus d'une manière fidèle et régulière ou des deniers publics n'ont pas fait l'objet d'un compte rendu complet ou n'ont pas été versés au Trésor lorsque cela est légalement requis;

b) les registres essentiels n'ont pas été tenus ou les règles et procédures utilisées ont été insuffisantes pour sauvegarder et contrôler les biens publics, assurer un contrôle efficace des cotisations, du recouvrement et de la répartition régulière du revenu et assurer que les dépenses effectuées ont été autorisées;

c) des sommes d'argent ont été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles le Parlement les avait affectées;

d) des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficience;

e) des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes dans les cas où elles peuvent convenablement et raisonnablement être mises en oeuvre;

f) des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'effet de ces dépenses sur l'environnement dans le contexte du développement durable.

Dépôt du rapport annuel devant la Chambre des communes

(3) Le rapport annuel du vérificateur général à la Chambre des communes est soumis au président de la Chambre au plus tard le 31 décembre de l'année à laquelle il se rapporte; ce dernier doit le déposer devant la Chambre des communes sans délai ou, si elle ne siège pas, dans les quinze jours de séance qui suivent sa réception.

Préavis de l'objet du rapport supplémentaire

(4) Le vérificateur général adresse au président de la Chambre des communes un préavis circonstancié de tout rapport supplémentaire qu'il entend soumettre en vertu du paragraphe (1).

Dépôt du rapport supplémentaire devant la Chambre des communes

(5) Le rapport supplémentaire est soumis au président de la Chambre des communes le trentième jour suivant le préavis ou à l'expiration du délai plus long qui y est indiqué; le président doit déposer le rapport devant la Chambre sans délai ou, si elle ne siège pas, dans les quinze jours de séance qui suivent sa réception. 1976-77, ch. 34, art. 7; 1994, ch. 32, art. 1 et 2; 1995, ch. 43, art. 3.

Rapport spécial

8. (1) Le vérificateur général peut adresser un rapport spécial à la Chambre des communes sur toute affaire d'une importance ou d'une urgence telles qu'elle ne saurait, à son avis, attendre la présentation du prochain rapport en vertu du paragraphe 7(1).

Soumission des rapports au président et dépôt devant la Chambre des communes

(2) Les rapports spéciaux du vérificateur général, visés aux paragraphes (1) et 19(2) sont soumis au président de la Chambre des communes qui les dépose devant la Chambre des communes immédiatement ou, si elle ne siège pas, le premier jour de séance ultérieur. 1976-77, ch. 34, art. 8; 1994, ch. 32, art. 3.

Examen

9. Le vérificateur général :

a) examine, de la manière qu'il juge appropriée, les comptes et les registres de chaque registraire et procède, à la demande du ministre des Finances, à tout autre examen des opérations d'un registraire;

b) participe, dans le cas et dans la mesure où il en est requis par le ministre des Finances, à la destruction, lorsqu'elle est autorisée par la *Loi sur la gestion des finances publiques*, des titres rachetés, annulés ou des réserves de titres non émis.

Il peut, après accord avec un registraire, assurer conjointement avec celui-ci, la garde et le contrôle des titres annulés et non émis. 1976-77, ch. 34, art. 9.

Rétention irrégulière de deniers publics

10. Le vérificateur général adresse, sans délai, au président du Conseil du Trésor un rapport circonstancié sur tous les cas qui, à son avis, constituent une rétention irrégulière de deniers publics. 1976-77, ch. 34, art. 10.

Enquête et rapport

11. Le vérificateur général peut, à la demande du gouverneur en conseil et s'il estime que la mission n'entrave pas ses responsabilités principales, faire une enquête et dresser un rapport sur toute question relative aux affaires financières du Canada ou aux biens publics, ainsi que sur toute personne ou organisation qui a reçu ou sollicité l'aide financière du gouvernement du Canada. 1976-77, ch. 34, art. 11.

Communication des faits

12. Le vérificateur général peut informer les cadres et employés concernés de l'administration publique fédérale des faits découverts au cours de ses examens et notamment signaler ces faits aux cadres et employés affectés aux affaires du Conseil du Trésor. 1976-77, ch. 34, art. 12.

Accès à l'information

Accès à l'information

13. (1) Sous réserve des dispositions d'une autre loi fédérale qui se réfèrent expressément au présent paragraphe, le vérificateur général a le droit, à tout moment convenable, de prendre connaissance librement de tout renseignement se rapportant à l'exercice de ses fonctions; à cette fin, il peut exiger que les fonctionnaires fédéraux lui fournissent tous renseignements, rapports et explications dont il a besoin.

Détachement de fonctionnaires aux ministères

(2) Le vérificateur général peut, pour remplir plus efficacement ses fonctions, détacher des employés de son bureau auprès de tout ministère. Celui-ci doit leur fournir les locaux et l'équipement nécessaires.

Serment

(3) Le vérificateur général doit exiger de tout employé de son bureau chargé, en vertu de la présente loi, d'examiner les comptes d'un ministère ou d'une société d'État, qu'il observe les normes de sécurité applicables aux employés du ministère ou de la société et qu'il prête le serment de respecter le secret professionnel, auquel ceux-ci sont astreints.

Enquêtes

(4) Le vérificateur général peut interroger sous serment toute personne au sujet d'un compte soumis à sa vérification; à cette fin, il peut exercer les pouvoirs conférés aux commissaires par la partie I de la *Loi sur les enquêtes*. 1976-77, ch. 34, art. 13.

Utilisation des rapports des vérificateurs des sociétés d'État

14. (1) Par dérogation aux paragraphes (2) et (3), le vérificateur général, dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada, peut se fier au rapport du vérificateur, régulièrement nommé, d'une société d'État ou d'une de ses filiales.

Demandes de renseignements par le vérificateur général

(2) Le vérificateur général peut demander à toute société d'État d'obtenir de ses administrateurs, dirigeants, employés, mandataires et vérificateurs anciens ou actuels ou de ceux de ses filiales, les renseignements et éclaircissements dont il estime avoir besoin dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada et de les lui fournir.

Instructions du gouverneur en conseil

(3) Le vérificateur général, au cas où il estime qu'une société d'État n'a pas donné des renseignements et éclaircissements satisfaisants à la suite d'une demande visée au paragraphe (2), peut en faire part au gouverneur en conseil; celui-ci peut alors ordonner aux dirigeants de cette société de fournir les renseignements et éclaircissements réclamés par le vérificateur général et de lui permettre de consulter les registres, documents, livres, comptes et pièces justificatives de la société et de ses filiales, dont il estime avoir besoin dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada. 1976-77, ch. 34, art. 14.

Personnel du Bureau du vérificateur général

Le personnel

15. (1) Les cadres et employés nécessaires au vérificateur général pour l'exercice de ses fonctions sont nommés conformément à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

Marché de services professionnels

(2) Sous réserve des autres lois fédérales et de leurs règlements d'application, le vérificateur général peut, dans la limite fixée à son bureau par les lois de crédits, passer des marchés de services professionnels sans l'approbation du Conseil du Trésor.

Délégation au vérificateur général

(3) Sous réserve des modalités fixées par la Commission de la fonction publique, le vérificateur général peut assumer les responsabilités et exercer les pouvoirs et fonctions que la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* confère à celle-ci, à l'exception de celles visées dans cette loi à l'article 21 en matière d'appel et à l'article 34 en matière d'enquête.

Suspension

(4) Le vérificateur général peut suspendre tout employé de son bureau. 1976-77, ch. 34, art. 15; 1992, ch. 54, art. 79.

Nomination du commissaire

15.1 (1) Le vérificateur général nomme, conformément à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, un cadre supérieur relevant directement du vérificateur général et appelé commissaire à l'environnement et au développement durable.

Fonctions

(2) Le commissaire aide le vérificateur général à remplir ses fonctions en matière d'environnement et de développement durable. 1995, ch. 43, art. 4.

Attributions en matière de direction du personnel

16. Le vérificateur général est autorisé à assumer les responsabilités et à exercer, en ce qui a trait aux employés de son bureau, les pouvoirs et fonctions conférés au Conseil du Trésor par la *Loi sur la gestion des finances publiques* en matière de direction du personnel et notamment la fixation des conditions d'emploi et les relations entre employeur et employés au sens de l'alinéa 7(1)e) et des articles 11 à 13 de cette loi. 1976-77, ch. 34, art. 16.

Normes de classification

17. Le personnel du Bureau du vérificateur général peut être soumis à des normes de classification établies conformément aux recommandations de celui-ci. 1976-77, ch. 34, art. 18.

Délégation

18. Le vérificateur général peut désigner, pour signer en son nom les opinions qu'il doit donner et les rapports autres que son rapport annuel sur les états financiers du Canada visés à l'article 64 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et les rapports à la Chambre des communes visés à la présente loi, un haut fonctionnaire de son bureau qui devra, au-dessous de sa signature, indiquer son poste et préciser qu'il signe au nom du vérificateur général. 1976-77, ch. 34, art. 19.

Budget des dépenses

Prévisions budgétaires

19. (1) Le vérificateur général prépare des prévisions budgétaires annuelles des sommes d'argent qu'il demandera au Parlement pour couvrir les salaires, les indemnités et les dépenses de son bureau pour le prochain exercice financier.

Rapport spécial

(2) Le vérificateur général, au cas où il estime que les montants afférents à son bureau dans le budget des dépenses soumis au Parlement sont insuffisants pour lui permettre de remplir ses fonctions, peut adresser un rapport spécial à la Chambre des communes. 1976-77, ch. 34, art. 20.

Attribution des crédits

20. Les dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques* relatives au chapitre des dotations ne s'appliquent pas au bureau du vérificateur général. 1976-77, ch. 34, art. 21.

Vérification du Bureau du vérificateur général

Vérification du bureau du vérificateur général

21. (1) Le Conseil du Trésor nomme un vérificateur compétent chargé d'examiner les recettes et déboursés du bureau du vérificateur général et de communiquer annuellement le résultat de ses examens à la Chambre des communes.

Soumission et dépôt des rapports

(2) Les rapports visés au paragraphe (1) sont soumis au président du Conseil du Trésor au plus tard le 31 décembre de l'année à laquelle ils se rapportent. Ce dernier doit les déposer devant la Chambre des communes, dans les quinze jours de leur réception ou, si elle ne siège pas, dans les quinze premiers jours de séance ultérieurs. 1976-77, ch. 34, art. 22.

Développement durable

Mission

21.1 Le commissaire a pour mission d'assurer le contrôle des progrès accomplis par les ministères de catégorie I dans la voie du développement durable, concept en évolution constante reposant sur l'intégration de questions d'ordre social, économique et environnemental, et tributaire, notamment, de la réalisation des objectifs suivants :

a) l'intégration de l'environnement et de l'économie;

b) la protection de la santé des Canadiens;

c) la protection des écosystèmes;

d) le respect des obligations internationales du Canada;

e) la promotion de l'équité;

f) une approche intégrée pour la planification et la prise de décisions, grâce à l'évaluation des solutions économiques en fonction de leurs effets sur l'environnement et les ressources naturelles, et l'évaluation des solutions écologiques en fonction de leurs effets sur l'économie;

g) la prévention de la pollution;

h) le respect de la nature et des besoins des générations à venir. 1995, ch. 43, art. 5.

Pétition

22. (1) S'il reçoit d'une personne résidant au Canada une pétition portant sur une question environnementale relative au développement durable et relevant de la compétence d'un ministère de catégorie I, le vérificateur général ouvre un dossier et transmet la pétition, dans les quinze jours suivant sa réception, au ministre compétent du ministère concerné.

Accusé de réception

(2) Dans les quinze jours suivant celui où il reçoit la pétition, le ministre en accuse réception et transmet copie de l'accusé de réception au vérificateur général.

Réponse du ministre

(3) Dans les cent vingt jours suivant celui où il reçoit la pétition, le ministre fait parvenir au pétitionnaire sa réponse et en transmet copie au vérificateur général. Il peut toutefois, dans ce délai, prolonger celui-ci en avisant personnellement le pétitionnaire, avec copie de l'avis au vérificateur général, qu'il lui est impossible de s'y conformer.

Plusieurs signataires

(4) S'il y a plusieurs signataires, il suffit au ministre de transmettre l'accusé de réception, l'avis, le cas échéant, et sa réponse à l'un d'entre eux. 1995, ch. 43, art. 5.

Contrôle

23. (1) Le commissaire effectue les examens et enquêtes qu'il juge nécessaires pour :

a) contrôler la mesure dans laquelle chaque ministère de catégorie I a réalisé les objectifs prévus par sa stratégie de développement durable, une fois celle-ci déposée conformément à l'article 24, et mis en oeuvre les plans d'action de celle-ci;

b) assurer le suivi des réponses transmises par les ministres en application du paragraphe 22(3).

Rapport du commissaire

(2) Le commissaire établit au nom du vérificateur général et à l'intention de la Chambre des communes un rapport annuel sur toute question environnementale ou autre relative au développement durable qui, à son avis, doit être portée à la connaissance de la chambre, notamment :

a) la mesure dans laquelle chaque ministère de catégorie I a réalisé les objectifs prévus par sa stratégie de développement durable, une fois celle-ci déposée conformément à l'article 24, et mis en oeuvre les plans d'action de celle-ci;

b le nombre de pétitions reçues aux termes du paragraphe 22(1), leur objet et l'état du dossier;

c) les cas d'exercice des pouvoirs conférés au gouverneur en conseil par les paragraphes 24(3) à (5).

Dépôt du rapport

(3) Le rapport est présenté au président de la Chambre des communes, puis déposé devant la chambre dans les quinze premiers jours de séance de celle-ci suivant la réception du rapport. 1995, ch. 43, art. 5.

Dépôt de la stratégie de développement

24. (1) Le ministre compétent de chaque ministère de catégorie I dépose devant la Chambre des communes la stratégie de développement durable de celui-ci dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur du présent paragraphe. Toutefois, dans le cas du ministère qui devient un ministère de catégorie I après l'entrée en vigueur du présent paragraphe, la stratégie doit être déposée avant soit le second anniversaire de la date où il l'est devenu, soit, si elle est antérieure à cet anniversaire, la date fixée par le gouverneur en conseil en application du paragraphe (4).

Révision de la stratégie et dépôt

(2) Le ministre compétent fait réviser au moins tous les trois ans la stratégie de développement durable du ministère de catégorie I en cause et fait déposer la stratégie révisée devant la Chambre des communes dans les quinze premiers jours de séance de celle-ci suivant la révision.

Assujettissement

(3) Sur recommandation du ministre compétent d'un ministère qui n'est pas mentionné à l'annexe I de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le gouverneur en conseil peut assujettir, par une directive à cet effet, le ministère aux obligations prévues aux paragraphes (1) et (2).

Date fixée par le gouverneur en conseil

(4) Pour l'application du paragraphe (1), le gouverneur en conseil peut, sur recommandation du ministre compétent, fixer la date avant laquelle doit être déposée devant la Chambre des communes la stratégie de développement durable du ministère qui devient un ministère de catégorie I après l'entrée en vigueur du présent paragraphe.

Règlements

(5) Le gouverneur en conseil peut par règlement, sur recommandation du ministre de l'Environnement, prescrire la forme et le contenu de la stratégie de développement durable. 1995, ch. 43, art. 5.

Annexe B *Loi sur la gestion des finances publiques*

L.R., c. F-11
Extraits de la Partie X

SOCIÉTÉS D'ÉTAT
Gestion financière

Documents comptables

131. (1) Chaque société d'État mère veille, tant en ce qui la concerne qu'en ce qui concerne ses filiales à cent pour cent :

a) à faire tenir des documents comptables;

b) à mettre en oeuvre, en matière de finances et de gestion, des moyens de contrôle et d'information et à faire appliquer des méthodes de gestion.

Idem

(2) Pour l'application du paragraphe (1), la société veille, dans la mesure du possible à ce que :

a) ses actifs et ceux de chaque filiale soient protégés et contrôlés;

b) ses opérations et celles de chaque filiale se fassent en conformité avec la présente partie et les règlements, l'acte constitutif et les règlements administratifs de la société ou de la filiale ainsi qu'en conformité avec les instructions qui ont été données à la société;

c) la gestion de ses ressources financières, humaines et matérielles et de celles de chaque filiale s'effectue dans de bonnes conditions de rentabilité et à ce que ses opérations et celles de la filiale soient réalisées avec efficacité.

Vérification interne

(3) Afin de surveiller l'observation des paragraphes (1) et (2), chaque société d'État mère fait faire des vérifications internes de ses opérations et de celles de ses filiales à cent pour cent, sauf si le gouverneur en conseil est d'avis que les avantages à retirer de ces vérifications n'en justifient pas le coût.

États financiers

(4) La société d'État mère établit, et fait établir par ses filiales à cent pour cent, pour chaque année, des états financiers selon les principes comptables généralement reconnus, compte tenu des obligations complémentaires prévues par les éventuels règlements d'application du paragraphe (6).

Présentation matérielle

(5) Les états financiers d'une société d'État mère et d'une filiale à cent pour cent doivent mettre en évidence les principales activités de la société ou de la filiale.

Règlements

(6) Pour l'application du paragraphe (4), le Conseil du Trésor peut prendre des règlements à l'égard des états financiers, soit d'une façon générale, soit à l'égard d'une société d'État mère en particulier ou qui fait partie d'une catégorie particulière; toutefois, dans le cas des états financiers, ces règlements ne peuvent qu'ajouter aux principes comptables généralement reconnus.
1991, ch. 24, art. 41.

Rapports du vérificateur

Rapport annuel du vérificateur

132. (1) Chaque société d'État mère fait établir un rapport annuel de vérification à l'égard de ses opérations et de celles de ses filiales à cent pour cent, en conformité avec les règlements sur :

a) les états financiers prévus à l'article 131 et les états financiers révisés prévus au paragraphe 133(3);

b) les renseignements chiffrés qui doivent faire l'objet d'une vérification en conformité avec le paragraphe (5).

Idem

(2) Le rapport visé au paragraphe (1) est adressé au ministre de tutelle et comporte notamment les éléments suivants :

a) des énoncés distincts indiquant si, selon le vérificateur :

(i) les états financiers sont présentés sincèrement en conformité avec les principes comptables généralement reconnus appliqués d'une façon compatible avec celle de l'année précédente,

(ii) les renseignements chiffrés sont précis sous tous leurs aspects importants et, s'il y a lieu, ont été préparés d'une façon compatible avec celle de l'année précédente,

(iii) les opérations de la société et de ses filiales qui ont été portées à sa connaissance au cours de l'établissement de son rapport ont été effectuées en conformité avec la présente partie et ses règlements, l'acte constitutif et les règlements administratifs de la société ou des filiales et les instructions qui ont été données à la société;

b) la mention des autres questions qui relèvent de la compétence du vérificateur dans le cadre de l'établissement du rapport et qui, selon lui, devraient être portées à l'attention du Parlement.

Règlements

(3) Le Conseil du Trésor peut, par règlement, prévoir la façon d'établir le rapport visé au paragraphe (1), ainsi que sa présentation matérielle.

Rapports distincts

(4) Par dérogation aux autres dispositions de la présente partie, le vérificateur d'une société d'État mère peut établir des rapports distincts sur les états mentionnés à l'alinéa (1)a) et sur les renseignements visés à l'alinéa (1)b) si, selon lui, cela est souhaitable.

Renseignements chiffrés

(5) Le Conseil du Trésor peut exiger que les renseignements chiffrés qui doivent être inclus dans le rapport annuel d'une société d'État mère en vertu du paragraphe 150(3) fassent l'objet d'une vérification.

Autres rapports

(6) Le vérificateur d'une société d'État mère établit tout autre rapport sur la société ou sur l'une de ses filiales à cent pour cent que le gouverneur en conseil peut exiger.

Examens

(7) Le vérificateur d'une société d'État procède aux examens qu'il estime nécessaires pour lui permettre d'établir les rapports visés aux paragraphes (1) ou (6).

Utilisation des données d'une vérification interne

(8) Le vérificateur, dans la mesure où il les juge utilisables, se fie aux résultats de toute vérification interne faite en conformité avec le paragraphe 131(3). 1991, ch. 24, art. 42.

Erreurs et omissions

133. (1) Les administrateurs et les dirigeants d'une société d'État avisent immédiatement le vérificateur et, le cas échéant, le comité de vérification de la société des erreurs ou omissions qu'ils trouvent dans un état financier sur lequel le vérificateur ou un de ses prédécesseurs a fait un rapport ou dans un rapport établi par l'un de ceux-ci en conformité avec l'article 132.

Idem

(2) Le vérificateur d'une société d'État ou son prédécesseur qui est avisé de l'existence d'une erreur ou d'une omission visée au paragraphe (1), ou qui en trouve une, en avise immédiatement tous les administrateurs de la société s'il estime qu'elle est importante.

Rectificatif

(3) À la suite de l'avis prévu au paragraphe (2), la société établit un état financier révisé et, s'il y a lieu, le vérificateur ou son prédécesseur apporte un rectificatif au rapport; un exemplaire du document en cause est remis au ministre de tutelle. 1984, ch. 31, art. 11.

Vérificateurs

Nomination

134. (1) Le vérificateur d'une société d'État mère est nommé chaque année par le gouverneur en conseil après consultation par le ministre de tutelle du conseil d'administration de la société; le gouverneur en conseil peut le révoquer à tout moment, après consultation du conseil d'administration par le ministre de tutelle.

Vérificateur général

(2) À compter du 1er janvier 1989, le vérificateur général du Canada est nommé par le gouverneur en conseil vérificateur ou covérificateur de chaque société d'État mère mentionnée à la partie I de l'annexe III; toutefois, il a le droit de refuser le mandat.

Idem

(3) Les paragraphes (1) et (2) ne s'appliquent pas aux sociétés d'État mères dont le vérificateur est, en vertu d'une autre loi fédérale, le vérificateur général du Canada; celui-ci peut cependant être nommé vérificateur ou covérificateur d'une société d'État mère en vertu du paragraphe (1); le cas échéant, l'article 135 ne s'applique pas à lui.

Exception

(4) Par dérogation au paragraphe (1), lorsque le rapport visé au paragraphe 132(1) est à établir de façon distincte à l'égard d'une filiale à cent pour cent, le conseil d'administration de la société d'État mère qui détient cette filiale nomme, après avoir consulté le conseil d'administration de la filiale, le vérificateur de celle-ci; le paragraphe (6) et les articles 135 à 137 s'appliquent alors à ce vérificateur comme s'il s'agissait de la filiale.

Conditions de nomination

(5) Le gouverneur en conseil peut, par règlement, fixer les conditions à respecter dans la nomination d'un vérificateur en conformité avec les paragraphes (1) ou (4).

Renouvellement

(6) Le mandat du vérificateur d'une société d'État mère est renouvelable.

Prolongation du mandat

(7) Par dérogation au paragraphe (1), s'il n'est pas pourvu à sa succession, le mandat du vérificateur d'une société d'État mère se poursuit jusqu'à la nomination de son remplaçant. 1984, ch. 31, art. 11.

Conditions requises

135. (1) Pour être vérificateur d'une société d'État mère, il faut être indépendant de la société, des personnes morales de son groupe et de leurs administrateurs ou dirigeants.

Indépendance

(2) Pour l'application du présent article :

a) l'indépendance est une question de fait;

b) est réputée ne pas être indépendante la personne qui, ou dont un associé :

(i) est associé, administrateur, dirigeant ou salarié de la société d'État mère, d'une personne morale de son groupe ou est associé d'un de leurs administrateurs, dirigeants ou salariés,

(ii) est le véritable propriétaire ou détient, directement ou indirectement, par un fiduciaire, un représentant légal, un mandataire ou un autre intermédiaire, le contrôle d'une partie importante des actions ou dettes de la société d'État mère ou de l'une des personnes morales de son groupe,

(iii) a été séquestre, séquestre-gérant, liquidateur ou syndic de faillite de la société d'État mère ou d'une personne morale de son groupe dans les deux ans précédant sa nomination éventuelle au poste de vérificateur de la société.

Démission

(3) Le vérificateur d'une société d'État mère doit démissionner dès qu'à sa connaissance il ne remplit plus les conditions requises par le présent article. 1984, ch. 31, art. 11.

Maintien des restrictions spéciales

136. Les articles 134 et 135 n'ont pas pour effet de permettre la nomination, le renouvellement ou la poursuite du mandat à titre de vérificateur d'une société d'État mère, de personnes qui ne satisfont pas aux conditions d'aptitude correspondantes prévues par une autre loi fédérale. 1984, ch. 31, art. 11.

Démission

137. La démission du vérificateur d'une société d'État mère prend effet au moment où la société en reçoit un avis écrit ou, si elle est ultérieure, à la date que précise l'avis. 1984, ch.31, art. 11.

Examens spéciaux

Règle générale

138. (1) Chaque société d'État mère fait procéder à un examen spécial de ses opérations et de celles de ses filiales à cent pour cent afin de déterminer si, dans la mesure du possible, la mise en oeuvre des moyens et l'application des méthodes visés à l'alinéa 131(1)b) se sont effectuées pendant la période considérée, conformément aux dispositions des alinéas 131(2)a) et c).

Périodicité

(2) Les examens spéciaux sont au moins quinquennaux; des examens spéciaux complémentaires peuvent avoir lieu à la demande du gouverneur en conseil, du ministre de tutelle ou du conseil d'administration de la société en cause.

Plan d'action

(3) Avant de procéder à ses travaux, l'examinateur étudie les moyens et méthodes de la société visée et établit un plan d'action, notamment quant aux critères qu'il entend appliquer; il présente ce plan d'action au comité de vérification de la société ou, à défaut, au conseil d'administration de celle-ci.

Désaccord

(4) Les désaccords entre l'examinateur et le comité de vérification ou le conseil d'administration d'une société sur le plan d'action visé au paragraphe (3) peuvent être tranchés :

a) dans le cas d'une société d'État mère, par le ministre de tutelle;

b) dans le cas d'une filiale à cent pour cent, par la société d'État mère qui la détient.

Utilisation des données d'une vérification interne

(5) L'examinateur, dans la mesure où il les juge utilisables, se fie aux résultats de toute vérification interne faite en conformité avec le paragraphe 131(3). 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport

139. (1) Ses travaux terminés, l'examinateur établit un rapport de ses résultats qu'il soumet au conseil d'administration.

Contenu

(2) Le rapport visé au paragraphe (1) comporte notamment les éléments suivants :

a) un énoncé indiquant si, selon l'examinateur, compte tenu des critères établis en conformité avec le paragraphe 138(3), il peut être garanti que, dans la mesure du possible, les moyens et méthodes étudiés n'ont pas de défauts graves;

b) un énoncé indiquant dans quelle mesure l'examinateur s'est fié aux résultats d'une vérification interne. 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport spécial au ministre de tutelle

140. L'examinateur d'une société d'État mère ou d'une filiale à cent pour cent d'une société d'État mère mentionnée à la partie I de l'annexe III, s'il estime que le rapport visé au paragraphe 139(1) contient des renseignements à porter à l'attention du ministre de tutelle, les lui transmet, après consultation du conseil d'administration de la société ou, dans le cas d'une filiale, des conseils de la société et de la filiale, dans un rapport spécial dont il remet un exemplaire aux conseils consultés. 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport spécial au Parlement

141. L'examinateur d'une société d'État mère ou d'une filiale à cent pour cent d'une société d'État mère mentionnée à la partie I de l'annexe III, s'il estime que le rapport visé au paragraphe 139(1) contient des renseignements à porter à l'attention du Parlement, établit à leur sujet, après consultation du ministre de tutelle et du conseil d'administration de la société ou, dans le cas d'une filiale, du ministre et des conseils de la société et de la filiale, un rapport spécial destiné à être incorporé dans le rapport annuel suivant de la société et dont il remet un exemplaire au ministre, aux conseils consultés et au vérificateur général. 1984, ch. 31, art. 11.

Examinateur

142. (1) Sous réserve des paragraphes (2) et (3), c'est le vérificateur d'une société d'État mère qui est chargé de l'examen spécial.

Idem

(2) Le gouverneur en conseil, s'il estime contre-indiqué de voir confier l'examen spécial au vérificateur de la société d'État mère, peut, après consultation du conseil d'administration de la société par le ministre de tutelle, en charger un autre vérificateur remplissant les conditions requises; il peut également révoquer ce dernier à tout moment, après pareille consultation.

Exception

(3) Lorsqu'un examen spécial se porte de façon distincte sur une filiale à cent pour cent, le conseil d'administration de la société d'État mère qui détient la filiale nomme à cet effet, après consultation du conseil d'administration de celle-ci, un vérificateur remplissant les conditions requises.

Dispositions applicables

(4) Sous réserve du paragraphe (5), les articles 135 et 137 s'appliquent à l'examinateur comme s'il s'agissait du vérificateur.

Vérificateur général

(5) Le vérificateur général du Canada peut être nommé examinateur; le cas échéant, l'article 135 ne s'applique pas à lui. 1984, ch. 31, art. 11.

Consultation du vérificateur général

Règle générale

143. Le vérificateur et l'examinateur d'une société d'État peuvent à tout moment consulter le vérificateur général du Canada sur tout point qui relève de la vérification ou de l'examen spécial; ils doivent le consulter sur toute question qui, selon eux, devrait être portée à l'attention du Parlement en vertu de l'alinéa 132(2)b) ou l'article 141. 1984, ch. 31, art. 11.

Accès aux renseignements

Règle générale

144. (1) Les administrateurs, dirigeants, salariés ou mandataires d'une société d'État, ou leurs prédécesseurs, doivent, à la demande du vérificateur ou de l'examinateur de la société :

a) lui fournir des renseignements et des éclaircissements;

b) lui donner accès aux registres, livres, comptes, pièces justificatives et autres documents de la société ou de ses filiales.

Ils se conforment à la demande dans la mesure où le vérificateur ou l'examinateur l'estime nécessaire pour établir les rapports prévus par la présente section et où il leur est normalement possible de le faire.

Idem

(2) Les administrateurs d'une société d'État doivent, à la demande du vérificateur ou de l'examinateur de la société :

a) recueillir auprès des administrateurs, dirigeants, salariés ou mandataires, ou de leurs prédécesseurs, les renseignements et éclaircissements que ces personnes peuvent normalement fournir et que le vérificateur ou l'examinateur estiment nécessaires pour leur permettre d'établir les rapports prévus par la présente section;

b) fournir les renseignements et éclaircissements ainsi recueillis au vérificateur ou à l'examinateur.

Autres rapports

(3) Le vérificateur et l'examinateur d'une société d'État peuvent normalement se fier aux rapports des autres vérificateurs ou examinateurs. 1991, ch. 24, art. 50.

Orientations

Restrictions

145. La présente partie ou ses règlements n'ont pas pour effet d'autoriser le vérificateur ou l'examinateur d'une société d'État à exprimer leur opinion sur le bien-fondé de questions d'orientation, notamment sur celui :

a) des buts de la société ou des restrictions quant aux activités qu'elle peut exercer, tels qu'ils figurent dans son acte constitutif;

b) des objectifs de la société;

c) des décisions touchant les activités ou les orientations de la société prises par celle-ci ou le gouvernement du Canada. 1984, ch. 31, art. 11.

Immunité

Immunité relative

146. Les vérificateurs et les examinateurs d'une société d'État mère ou d'une filiale à cent pour cent, ainsi que leurs prédécesseurs, jouissent d'une immunité relative en ce qui concerne les déclarations orales ou écrites et les rapports qu'ils font en vertu de la présente partie ou de ses règlements. 1991, ch. 24, art. 43.

Coûts

Coûts des vérifications et examens

147. (1) Il est rendu compte au président du Conseil du Trésor des montants versés au vérificateur ou examinateur d'une société d'État pour l'établissement des rapports visés aux articles 132, 139, 140 ou 141.

Idem

(2) Dans le cas où le vérificateur général est le vérificateur ou l'examinateur d'une société d'État, les frais qu'il engage pour l'établissement des rapports visés aux articles 132, 139, 140 ou 141 figurent dans son rapport annuel suivant et sont supportés par son bureau. 1984, ch. 31, art. 11.

Comité de vérification

Constitution de comité

148. (1) Chaque société d'État mère dont le conseil d'administration se compose d'au moins quatre membres constitue un comité de vérification formé d'au moins trois administrateurs dont la majorité n'est pas prise parmi ses dirigeants ou salariés ou ceux d'une personne morale de son groupe.

Idem

(2) Dans le cas où il se compose de moins de quatre membres, le conseil d'administration fait office de comité de vérification de la société, il est dès lors chargé des fonctions que les dispositions de la présente partie attribuent à celui-ci, ces dispositions s'interprétant en conséquence.

Fonctions

(3) Le comité de vérification d'une société d'État mère est chargé des fonctions suivantes :

a) réexaminer les états financiers à incorporer dans le rapport annuel de la société et conseiller le conseil d'administration à leur égard;

b) surveiller la vérification interne visée au paragraphe 131(3);

c) réexaminer le rapport annuel du vérificateur de la société visé au paragraphe 132(1) et conseiller le conseil d'administration à son égard;

d) dans le cas d'une société visée par un examen spécial, réexaminer le plan et le rapport mentionnés aux articles 138 à 141 et conseiller le conseil d'administration à cet égard;

e) exécuter les autres fonctions que lui attribuent le conseil d'administration, l'acte constitutif ou les règlements administratifs de la société.

Présence du vérificateur ou de l'examinateur

(4) Le vérificateur et l'examinateur d'une société d'État mère ont le droit de recevoir avis de chacune des réunions du comité de vérification, d'y assister aux frais de la société et d'y prendre la parole; en outre, sur demande d'un membre du comité de vérification, ils doivent assister aux réunions du comité, ou à telles d'entre elles, qui se tiennent pendant la durée de leur mandat.

Tenue des réunions

(5) Le vérificateur ou l'examinateur d'une société d'État mère ou un membre du comité de vérification peut demander la tenue d'une réunion du comité.

Filiale à cent pour cent

(6) Lorsque les rapports visés au paragraphe 132(1) sont à établir de façon distincte à l'égard d'une filiale à cent pour cent, les paragraphes (1) à (5) s'appliquent à elle, compte tenu des adaptations de circonstance, comme si :

a) toute mention d'une société d'État mère était une mention de la filiale;

b) toute mention à l'alinéa (3)a) du rapport annuel de la société était une mention de celui de la société d'État mère qui détient la filiale. 1991, ch. 24, art. 50.

Rapports

Comptes, etc. au Conseil du Trésor ou au ministre de tutelle

149. (1) Les sociétés d'État mères remettent au ministre de tutelle ou au Conseil du Trésor les comptes, budgets, comptes rendus, états financiers, documents, registres, livres, rapports et autres renseignements que ceux-ci demandent.

Avis des changements importants

(2) Le premier dirigeant d'une société d'État mère avise dans les plus brefs délais possible le ministre de tutelle, le président du Conseil du Trésor et les administrateurs de la société qui ne sont pas déjà au courant des changements, notamment de la situation financière, qui, selon lui, pourraient avoir, par rapport aux objectifs de la société, des conséquences importantes sur les résultats de celle-ci, y compris, le cas échéant, ceux de ses filiales à cent pour cent, ou sur les besoins financiers de la société.

Rapport sur les filiales à cent pour cent

(3) Les sociétés d'État mères indiquent sans délai au ministre de tutelle et au président du Conseil du Trésor les personnes morales qui deviennent ses filiales à cent pour cent ou cessent de l'être. 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport annuel

150. (1) Le plus tôt possible, mais de toute façon dans les trois premiers mois suivant chaque exercice, les sociétés d'État mères remettent un rapport annuel de leurs activités pendant l'exercice en même temps au ministre de tutelle et au président du Conseil du Trésor; le ministre de tutelle en fait déposer un exemplaire devant chaque chambre du Parlement dans les quinze premiers jours de séance de celle-ci qui suivent sa réception.

Renvoi en comité

(2) Le rapport annuel déposé devant le Parlement en conformité avec le paragraphe (1) est renvoyé automatiquement devant le comité du Parlement désigné ou constitué pour étudier les questions touchant aux activités de la société d'État qui a établi le rapport.

Présentation matérielle et contenu

(3) Le rapport annuel d'une société d'État mère contient notamment les éléments suivants :

a) les états financiers de la société visés à l'article 131;

b) le rapport annuel du vérificateur visé au paragraphe 132(1);

c) un énoncé de la mesure dans laquelle la société a réalisé ses objectifs pour l'exercice en question;

d) les renseignements chiffrés qu'exige le Conseil du Trésor sur les résultats de la société et, le cas échéant, ceux de ses filiales à cent pour cent, par rapport à ses objectifs;

e) les autres renseignements qu'exigent la présente loi, une autre loi fédérale, le ministre de tutelle, le président du Conseil du Trésor ou le ministre des Finances.

En outre, le rapport annuel doit mettre en évidence les principales activités de la société et de ses filiales à cent pour cent.

Idem

(4) En plus des autres obligations que prévoient la présente loi ou une autre loi fédérale, le Conseil du Trésor peut, par règlement, prévoir les renseignements à porter dans les rapports annuels et la présentation matérielle de ces renseignements. 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport global

151. (1) Le président du Conseil du Trésor fait déposer devant chaque chambre du Parlement, avant la fin de l'année civile, un rapport global des activités de toutes les sociétés d'État mères dont l'exercice se termine au plus tard le 31 juillet.

Renvoi en comité

(2) Le rapport global déposé devant le Parlement en conformité avec le paragraphe (1) est renvoyé automatiquement devant le comité du Parlement désigné ou constitué pour étudier les questions touchant aux sociétés d'État.

Contenu

(3) Le rapport global visé au paragraphe (1) contient notamment les éléments suivants :

a) la liste à une date déterminée de toutes les sociétés d'État, et de toutes les personnes morales dont les actions sont détenues par Sa Majesté, une société d'État, en leur nom ou en fiducie pour elles;

b) des données sur l'emploi et la situation financière, y compris le total des emprunts des sociétés d'État mères;

c) les autres renseignements qu'exige le président du Conseil du Trésor.
1984, ch. 31, art.11.

Rapport annuel

152. (1) Le président du Conseil du Trésor fait déposer devant chaque chambre du Parlement, au plus tard le 31 décembre, un exemplaire du rapport indiquant les résumés et les rapports annuels dont la présente partie prévoit le dépôt avant le 31 juillet précédent, les délais à observer pour le dépôt et les dates effectives de celui-ci.

Attestation

(2) Le vérificateur général atteste, dans son rapport annuel à la Chambre des communes, l'exactitude des renseignements que contient le rapport déposé conformément au paragraphe (1). 1991, ch. 24, art. 44.

Annexe C Rapports du Comité permanent des comptes publics à la Chambre des communes, 2001-2002

Vous pouvez consulter les rapports suivants dans le site Web du Parlement du Canada (www.parl.gc.ca).

37e législature — 1ère session

Neuvième rapport — Chapitre 34 (Autres observations de vérification : l'Agence des douanes et du revenu du Canada et Développement des ressources humaines Canada) du Rapport du vérificateur général du Canada de décembre 2000. Déposé le 31 octobre 2001.

Dixième rapport — Chapitre 15 (Santé Canada — La santé des Premières nations : suivi) du Rapport du vérificateur général du Canada d'octobre 2000. Déposé le 6 décembre 2001.

Onzième rapport — Chapitre 21 (Le programme de recrutement postsecondaire de la fonction publique fédérale) du Rapport du vérificateur général du Canada de décembre 2000. Déposé le 6 décembre 2001.

Douzième rapport — Chapitre 9 (La rationalisation du régime de gestion des ressources humaines : une étude de l'évolution des rôles et des responsabilités) du Rapport du vérificateur général du Canada d'avril 2000. Déposé le 6 décembre 2001.

Treizième rapport — Les relations de travail patronales-syndicales dans la fonction publique fédérale (Rapport Fryer). Déposé le 7 décembre 2001.

Quatorzième rapport — Chapitre 25 (Agence canadienne d'inspection des aliments — Les programmes d'inspection des aliments) du Rapport du vérificateur général du Canada de décembre 2000. Déposé le 19 février 2002.

Quinzième rapport — Chapitre 18 (La régie des sociétés d'État) du Rapport du vérificateur général du Canada de décembre 2000. Déposé le 19 février 2002.

Seizième rapport — Chapitre 24 (Les programmes fédéraux de réglementation relatifs à la santé et à la sécurité) du Rapport du vérificateur général du Canada de décembre 2000. Déposé le 19 février 2002.

Dix-septième rapport — Chapitres 26 et 27 (Santé Canada — Le régime de réglementation des produits biologiques, et Commission canadienne de sûreté nucléaire — La réglementation des centrales nucléaires) du Rapport du vérificateur général du Canada de décembre 2000. Déposé le 12 mars 2002.

Dix-huitième rapport — Comptes publics du Canada 2000-2001. Déposé le 12 mars 2002.

Dix-neuvième rapport — Crédit 20 sous la rubrique FINANCES, Budget principal des dépenses pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 2003. Déposé le 30 avril 2002.

Vingtième rapport — Chapitre 10 (Défense Nationale — L'équipement en service) du Rapport de la vérificatrice générale de décembre 2001). Déposé le 22 mai 2002.

Vingt-et-unième rapport — Chapitre 10 (Transports Canada — Les cessions d'aéroports : le Réseau national d'aéroports) du Rapport du vérificateur général d'octobre 2000. Déposé le 22 mai 2002.

Vingt-deuxième rapport — Chapitre 31 (Pêches et Océans — La gestion de la flotte) du Rapport du vérificateur général de décembre 2000. Déposé le 22 mai 2002.

Vingt-troisième rapport — Chapitre 7 (Agence des douanes et du revenu du Canada — L'administration de l'impôt international : les non-résidents assujettis à l'impôt sur le revenu du Canada) du Rapport de la vérificatrice générale du Canada de décembre 2001. Déposé le 4 juin 2002.

Vingt-quatrième rapport — Chapitres 2 et 3 (Recruter pour la fonction publique canadienne de demain : modifier le système et modifier les pratiques) du Rapport de la vérificatrice générale du Canada de décembre 2001. Déposé le 4 juin 2002.

Annexe D Rapport qui découle de la vérification du rapport de la présidente du Conseil du Trésor au Parlement

Rapports annuels et résumés des plans d'entreprise et des budgets des sociétés d'État mères, présentés au Parlement

Selon la *Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP)*, la présidente du Conseil du Trésor doit déposer devant chacune des Chambres du Parlement un rapport qui renferme des renseignements sur les dates de dépôt, par les ministres de tutelle, des rapports annuels, des résumés des plans d'entreprise et des budgets des sociétés d'État qui sont visées par les dispositions régissant la présentation des rapports de la partie X de la *Loi*. La *Loi* exige aussi que la vérificatrice générale vérifie l'exactitude de l'information contenue dans le rapport et rende compte de cette vérification dans son rapport annuel à la Chambre des communes.

Le rapport sur les dépôts incombe à la présidente du Conseil du Trésor et est inclus dans son rapport annuel au Parlement, intitulé *Les sociétés d'État et autres sociétés dans lesquelles le Canada détient des intérêts*, qui doit être déposé au plus tard le 31 décembre. (Le rapport annuel de 2002 n'était pas déposé au moment de mettre sous presse la présente annexe.) Le rapport sur les dépôts des rapports permet au Parlement de tenir les ministres de tutelle (et, en définitive, les sociétés d'État) responsables de fournir, dans les délais prévus par la loi, les renseignements exigés par la *LGFP*. Par conséquent, le rapport doit indiquer les délais et les dates auxquels les rapports annuels et les résumés des plans d'entreprise, des budgets d'investissement et des budgets de fonctionnement (et les modifications apportées à ceux-ci) devaient être déposés devant chacune des Chambres au cours de la période de rapport, et le moment où ils ont été déposés.

Rapport du vérificateur

À la Chambre des communes

Conformément au paragraphe 152(2) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, j'ai vérifié l'information contenue dans le rapport sur les dépôts de la présidente du Conseil du Trésor pour l'exercice terminé le 31 juillet 2002. La responsabilité du rapport sur les dépôts incombe à la présidente du Conseil du Trésor. Ma responsabilité consiste à exprimer une opinion sur ce rapport en me fondant sur ma vérification.

J'ai effectué ma vérification conformément aux normes relatives aux missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Ces normes exigent que la vérification soit planifiée et exécutée de manière à fournir l'assurance raisonnable que le rapport sur les dépôts est exempt d'inexactitudes importantes. La vérification comprend le contrôle des éléments probants à l'appui des échéances, des dates de dépôts réelles et des autres éléments d'information fournis dans le rapport.

À mon avis, l'information contenue dans le rapport sur les dépôts est exacte, à tous égards importants, conformément à la description des échéances pour les dépôts au Parlement qui figure dans le rapport.

Dans le paragraphe suivant, je mets l'accent sur certains renseignements qui, selon moi, peuvent intéresser les parlementaires, mais que le rapport sur les dépôts, dans sa forme actuelle, ne divulgue ni ne met en évidence. Ces renseignements indiquent, comparativement à l'an dernier, un respect moindre des échéances pour ce qui est du dépôt des rapports des sociétés.

Le rapport de cette année sur les dépôts fait mention de 169 cas où les documents ont été déposés en retard. Cela représente une augmentation de 66 cas par rapport à l'an dernier. De plus, le rapport ne révèle pas que, dans 33 cas — comparativement à 23 l'an dernier —, les plans d'entreprise n'ont été approuvés par le gouverneur en conseil qu'après le début de la période visée et que dans 18 cas — comparativement à 13 l'an dernier —, les plans ont été approuvés plus de deux mois après le début de la période visée.

Richard Flageole, FCA
Vérificateur général adjoint
Pour la vérificatrice générale du Canada

Ottawa, Canada
Le 5 novembre 2002

Annexe E Le coût des vérifications des sociétés d'État effectuées par le Bureau du vérificateur général du Canada

L'article 147 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* exige que le Bureau révèle le coût des rapports de vérification de toutes les sociétés d'État, sauf de celles qui font l'objet d'une exemption aux termes de l'article 85 de la *Loi* (voir la pièce E.1). Le rapport du vérificateur général comprend une opinion sur les états financiers d'une société et sur la conformité de celle-ci aux autorisations spécifiées. Le rapport peut également inclure toute autre question jugée importante.

Aux termes de l'article 68 de la *Loi canadienne sur la radiodiffusion*, le Bureau est tenu de déclarer le coût des rapports de vérification de la Société Radio-Canada. Pour l'exercice clos le 31 mars 2002, le coût total du rapport de vérification annuelle a été de 583 768 $.

L'objectif d'un examen spécial est de déterminer si les systèmes d'information et de contrôle financiers, de contrôle et d'information de gestion ainsi que les pratiques de gestion de la société peuvent donner une assurance raisonnable que :

- les éléments d'actif de la société ont été protégés et contrôlés;
- la gestion de ses ressources financières, humaines et matérielles a été économique et efficiente;
- ses opérations ont été menées d'une manière efficace.

En 2001-2002, le Bureau a mené à terme l'examen spécial du Musée canadien de la nature. Le coût encouru par le Bureau fut de 714 838 $.

Pièce E.1 Coût des rapports annuels de vérification pour les exercices clos le 31 mars 2002 ou avant

Société d'État	Exercice clos le	Coût
Administration de pilotage de l'Atlantique	31.12.01	46 671 $
Administration de pilotage des Grands Lacs, Limitée	31.12.01	84 998
Administration de pilotage des Laurentides	31.12.01	80 623
Administration de pilotage du Pacifique	31.12.01	37 402
Banque de développement du Canada (covérificateur)	31.03.02	269 986
Commission canadienne du lait	31.07.01	89 898
Commission de la capitale nationale	31.03.02	147 364
Commission canadienne du tourisme	31.12.01	330 632
Conseil canadien des normes	31.03.02	62 690
Construction de défense (1951) Limitée	31.03.02	65 655
Corporation commerciale canadienne	31.03.02	154 811
Corporation de développement des investissements du Canada (covérificateur)	31.12.01	23 071
Corporation du Pont international de la Voie maritime, Ltée (La)	31.12.01	41 787
Corporation Fonds d'investissement du Cap-Breton	31.03.02	23 937
Énergie atomique du Canada limitée (covérificateur)	31.03.02	213 645
Exportation et développement Canada	31.12.01	542 865
Financement agricole Canada	31.03.02	339 132
Marine Atlantique S.C.C.	31.12.01	177 298
Monnaie royale canadienne	31.12.01	312 409
Musée canadien de la nature	31.03.02	104 439
Musée canadien des civilisations	31.03.02	99 190
Musée des beaux-arts du Canada	31.03.02	94 344
Musée national des sciences et de la technologie	31.03.02	112 677
Office de commercialisation du poisson d'eau douce	30.04.01	105 996
Petro-Canada Limitée	31.12.01	313
Ponts Jacques Cartier et Champlain Incorporée, Les	31.03.02	73 973
Queen's Quay West Land Corporation	31.03.02	56 225
Ridley Terminals Inc.	31.12.01	46 046
Société canadienne d'hypothèques et de logement (covérificateur)	31.12.01	362 267
Société d'assurance-dépôts du Canada	31.03.02	144 827
Société de développement du Cap-Breton	31.03.02	133 323
Société d'expansion du Cap-Breton	31.03.02	107 517
Société des ponts fédéraux Limitée	31.03.02	47 906
Société immobilière du Canada limitée (covérificateur)	31.03.02	306 527
Société du Vieux-Port de Montréal Inc.	31.03.02	236 261
VIA Rail Canada Inc. (covérificateur)	31.12.01	243 844

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Décembre 2002

Table des matières principale

Questions d'une importance particulière — 2002
Avant-propos et Points saillants

Chapitre 1 Repenser les rapports soumis par les Premières nations aux organismes fédéraux

Chapitre 2 Pêches et Océans Canada — Contribuer à la sécurité et à l'efficience de la navigation maritime

Chapitre 3 La *Loi sur les mesures spéciales d'importation* : une protection contre les importations sous-évaluées ou subventionnées

Chapitre 4 Agence des douanes et du revenu du Canada — L'imposition des opérations internationales des résidents du Canada

Chapitre 5 La gestion et le contrôle financiers au gouvernement fédéral

Chapitre 6 Statistique Canada — La gestion de la qualité des statistiques sur la santé

Chapitre 7 Agence spatiale canadienne — La mise en œuvre du Programme spatial canadien

Chapitre 8 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — L'acquisition de locaux à bureaux

Chapitre 9 La modernisation de la reddition de comptes dans le secteur public

Chapitre 10 Ministère de la Justice — Les coûts liés à la mise en œuvre du Programme canadien des armes à feu

Chapitre 11 Autres observations de vérification

Annexes